

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federacin



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 5
TOMO II**

Septiembre de 2021

Pleno (2) 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

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 5
TOMO II

Septiembre de 2021

Pleno (2) 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

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA



Subsección 2

SENTENCIAS 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. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. CAUSAS DE EXCLUSIÓN O DE JUSTIFICACIÓN DEL DELITO. PUEDEN DEFINIRSE COMO AQUELLOS HECHOS FORMALES A LOS CUALES LA LEY LES ATRIBUYE EL EFECTO DE HACER QUE UNA CONDUCTA TÍPICA NO SEA ANTIJURÍDICA.

III. LEGÍTIMA DEFENSA. CONSTITUYE UNA REACCIÓN RACIONAL Y NECESARIA CONTRA UNA AGRESIÓN INJUSTA, ACTUAL Y NO PROVOCADA, POR LO QUE SU ACTUALIZACIÓN SE ENCUENTRA CONDICIONADA A LOS REQUISITOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

IV. LEGÍTIMA DEFENSA. LA FINALIDAD DE SU DELIMITACIÓN EN EL ORDENAMIENTO PENAL POSITIVO ES IMPEDIR QUE SEAN LOS GOBERNADOS QUIENES ESTABLEZCAN SUS PROPIOS ESTÁNDARES DEL USO PERMISIBLE DE LA FUERZA DEFENSIVA Y, POR ENDE, QUE SE ENCUENTRE JURÍDICAMENTE JUSTIFICADA TODA LESIÓN O INCLUSIVE LA MUERTE DE LOS AGRESORES.

V. LEGÍTIMA DEFENSA. NO IMPLICA LA POSIBILIDAD DE REALIZAR ACTOS DE VENGANZA INSTITUCIONALIZADOS.

VI. LEGÍTIMA DEFENSA. DERIVA DEL VALOR MORAL POSITIVO QUE UNA SOCIEDAD LE OTORGA A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD PERSONAL E, INCLUSIVE, A LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.





VII. LEGÍTIMA DEFENSA. SU CONFIGURACIÓN ESTÁ SUPEDITADA A LOS PRINCIPIOS DE INVOLABILIDAD, AUTONOMÍA Y DIGNIDAD DE LA PERSONA.

VIII. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. PRESUME UNA CONDICIÓN DE PELIGRO IMPLÍCITO EN DETERMINADOS ACTOS DESCRITOS POR LA LEY, POR LO QUE PRESCINDE DE EXISTIR A QUIEN LA EMPLEA, EN PRINCIPIO, QUE HA COLMADO TODOS LOS REQUISITOS PARA ACOGERSE EN TAL CAUSA DE JUSTIFICACIÓN (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IX. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. LA PORCIÓN NORMATIVA QUE LA ESTABLECE, NO PUEDE INTERPRETARSE DE MANERA AISLADA, TODA VEZ QUE PERTENECE A UN CONJUNTO DE ENUNCIADOS NORMATIVOS QUE DEBEN SER ENTENDIDOS COMO UNA UNIDAD, PORQUE SE REFIEREN A LA MISMA FIGURA (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

X. LEGÍTIMA DEFENSA. EL PRINCIPIO DE NECESIDAD SE REFIERE, EN TÉRMINOS GENERALES, A QUE DEBE ENCONTRARSE DEBIDAMENTE JUSTIFICADO EL EMPLEO DE LA FUERZA DEFENSIVA PARA REPELER O RECHAZAR LA AGRESIÓN QUE SUFRE UNA PERSONA A FIN DE PROTEGER SU VIDA, SU INTEGRIDAD PERSONAL, LA DE SU FAMILIA, SU PROPIEDAD O, EN SU CASO, LA DE TERCEROS (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XI. LEGÍTIMA DEFENSA. LA REACCIÓN DEFENSIVA EFECTUADA, CUANDO YA SE HA CONSUMADO EL ATAQUE Y EL PELIGRO QUE LA MOTIVARON, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO AQUÉLLA NI EXIMIR DE RESPONSABILIDAD AL AGENTE ACTIVO (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XII. LEGÍTIMA DEFENSA. EL PRINCIPIO DE RACIONALIDAD DEL MEDIO EMPLEADO IMPLICA, EN TÉRMINOS GENERALES, QUE EL DEFENSOR,



ATENDIENDO A LAS CIRCUNSTANCIAS, HA DE EMPLEAR DE MANERA RAZONABLE Y NO EXCESIVA LOS MEDIOS DEFENSIVOS CON LOS QUE DISPONE, ACORDE A LA MAGNITUD DE LA AGRESIÓN, LA PELIGROSIDAD DEL ATACANTE Y AL VALOR DEL BIEN AMENAZADO (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIII. LEGÍTIMA DEFENSA. EL USO EXCESIVO DE LA FUERZA, AL MOMENTO DE REPELERSE LA AGRESIÓN, EQUIVALE AL EMPLEO DE UN MEDIO IRRACIONAL (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIV. LEGÍTIMA DEFENSA. LA RACIONALIDAD DEL MEDIO EMPLEADO NO SE EJERCITA AL EXTREMO DE REALIZAR UN CÁLCULO ARITMÉTICO DE EQUIVALENCIA ENTRE LOS MEDIOS DEFENSIVOS Y DE ATAQUE, SINO QUE IMPLICA UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN QUE PERMITA DETERMINAR QUE EL USO DE LA FUERZA DEFENSIVA NO RESULTA DEL TODO EXCESIVO PARA RECHAZAR EL ATAQUE GENERADO POR EL AGRESOR (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XV. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. OTORGA UN BENEFICIO PROCESAL A QUIEN LA ALEGA, EN TANTO LO LIBERA DE LA CARGA PROBATORIA DE ACREDITAR TODOS Y CADA UNO DE LOS REQUISITOS JURÍDICOS PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA LEGÍTIMA DEFENSA (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVI. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. NO OBSTANTE QUE SE ACTUALICEN LOS HECHOS PARA QUE OPERE LA PRESUNCIÓN DE CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA FIGURA DE LA DEFENSA PROPIA, EL JUZGADOR DEBE VERIFICAR, ACORDE CON LAS PRUEBAS QUE OBREN EN AUTOS, SI LA CONDUCTA DEFENSIVA SE ENCUENTRA



APEGADA O NO A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y RACIONALIDAD DEL MEDIO (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVII. LEGÍTIMA DEFENSA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA APORTAR LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA DEMOSTRAR QUE EL USO DE LA FUERZA DEFENSIVA RESULTÓ INNECESARIO O EXCESIVO, ACORDE A LA MAGNITUD DE LA AGRESIÓN, LA PELIGROSIDAD DEL ATAQUE Y AL VALOR DEL BIEN AMENAZADO (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVIII. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. EL HECHO DE QUE LA PRESUNCIÓN DE CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA FIGURA DE LA DEFENSA PROPIA PUEDA ABARCAR NO SÓLO LESIONES, SINO INCLUSIVE LA VIDA DEL AGRESOR, NO TORNA INCONSTITUCIONAL LA NORMA QUE LA REGULA (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIX. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. LA PRESUNCIÓN DE CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA FIGURA DE LA DEFENSA PROPIA DEBE SER ENTENDIDA COMO LA EXPRESIÓN DEL LEGISLADOR TENDIENTE A CLARIFICAR O BRINDAR MAYOR CERTEZA ACERCA DEL ALCANCE DEL SUPUESTO DE LA PRESUNCIÓN JURÍDICA DE LA EXISTENCIA DE TAL INSTITUCIÓN Y NO COMO UNA AUTORIZACIÓN PARA EL USO DESMEDIDO, INNECESARIO O IRRACIONAL DE LA FUERZA DEFENSIVA (ARTÍCULO 17, FRACCIÓN III, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "LESIÓN O PRIVE DE LA VIDA A OTRO" DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: HORACIO VITE TORRES Y MAURO ARTURO RIVERA LEÓN.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*" del artículo 17, fracción III, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Núm. 268 publicado el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial de la entidad.

I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** Por escrito presentado el veintiocho de julio de dos mil diecisiete, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la referida porción normativa.

2. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan. Congreso del Estado de Nuevo León y Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

3. **Norma general cuya invalidez se reclama.** A través de este medio de control constitucional se impugna la porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*" contenida en el artículo 17, fracción III, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, publicado mediante Decreto Núm. 268, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el día veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

4. **Concepto de invalidez.** En su único concepto de invalidez, el promovente expuso, en síntesis, que el párrafo tercero del artículo 17 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*", favorece una causa de justificación del delito en sentido amplio, fuera de los límites de racionalidad, proporcionalidad y necesidad que regulan el exceso



en la legítima defensa, lo que transgrede la norma y su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a la vida y a la integridad personal.

5. De acuerdo con el artículo 17, fracción III, del Código Penal del Estado de Nuevo León, la legítima defensa, como causa de justificación, se actualiza cuando el acusado actúa en defensa de su persona, de su familia, de su honor, de bienes propios o ajenos, repeliendo una agresión actual, violenta, sin derecho, y de la cual resulte un peligro inminente.

6. Lo anterior, siempre y cuando quien repela la agresión pruebe que no se presentó ninguna de las cuatro circunstancias previstas por la norma, como son que el agredido provocó la agresión (primera); que previó la agresión y pudo fácilmente evitarla por otros medios legales (segunda); que no hubo necesidad racional del medio empleado (tercera); y, que el daño que iba a causar el agresor, era fácilmente reparable después por medios legales o era notoriamente de poca importancia comparado con el que causó la defensa (cuarta).

7. Así, precisó que a través de esas cuatro condiciones, el legislador reguló la repulsa de la agresión. Sin embargo, la porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*", excede las condiciones que el mismo artículo 17 prevé para evitar el exceso a la legítima defensa, porque sobrepasa la naturaleza propia de dicha figura jurídica.

8. En ese sentido, tal exceso consiste en permitir, para la defensa de bienes, la privación de la vida de alguna persona, lo que resulta excesivo y establece un margen de actuación muy amplio. Esa amplitud podría incluso llegar a resultar en una transgresión a los derechos humanos por parte de los servidores públicos, a través del uso de la fuerza, así como a su obligación de proteger el derecho a la vida y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

9. Para sustentar su argumento, el promovente estudia los principios que rigen la legítima defensa y apunta que, conforme al principio de proporcionalidad, la agresión debe ser repelida con medios acordes a su impacto. Empero, la norma impugnada prevé la presunción de inocencia cuando se lesione o se prive de la vida a una persona por haber irrumpido en lugares ajenos; incluso



cuando se trate de la protección de bienes jurídicos de menor jerarquía que la vida, como podrían ser los bienes patrimoniales.

10. Lo anterior impide que la norma reclamada se ajuste a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, a la luz del test de proporcionalidad. Es así, que la finalidad de la norma (la protección de bienes jurídicos) podría alcanzarse por acciones de un menor costo, sin representar la desprotección del agredido.¹

11. En lo que concierne al principio de necesidad, señala que la agresión, además de ilegítima y actual, debe ser inevitable, lo que también contraviene la norma que se combate, porque contempla al homicidio como posible resultado, sin que las condiciones en que se desarrolla la agresión tengan relación directa con la inevitable defensa.

12. Ello, trastoca frontalmente lo establecido por el propio artículo 17, fracción III, de la norma penal reclamada, porque contempla que, si no hubo necesidad, no habrá causa de justificación para el delito. La causa de justificación opera como una presunción de legalidad, lo que haría que, con el artículo combatido, sea innecesaria la investigación de las circunstancias en las que ocurre la privación de la vida de otras personas.

13. Por su parte, el principio de racionalidad en estrecha relación con el de proporcionalidad, concierne a los medios empleados para la repulsa de la agresión. En ese sentido, el artículo 17, fracción III, del Código Penal en estudio, señala como circunstancia que elimina la legítima defensa, el que no exista necesidad racional del medio empleado en la defensa, contrario a lo que produce la norma impugnada.

14. Así, el promovente expone que para determinar si existió exceso en la legítima defensa, se deben comparar los principios de ésta en contraste con la porción normativa impugnada, de manera que al establecer como lícita la

¹ Sustentó dicho argumento en la tesis 1a. CCCIX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 590, «con número de registro digital: 2007342», de título y subtítulo: "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SUS DIFERENCIAS CON EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES."



privación de la vida y las lesiones por legítima defensa, se elimina la valoración de la repulsa y entonces, lejos de dotar de seguridad jurídica sobre el alcance de esta figura, se elimina la referida valoración y quedan impunes los actos de exceso.

15. Además, aduce que la existencia de la legítima defensa se condiciona a sus requisitos de procedencia y al objeto de que se repele la agresión, por lo que la evaluación de la procedencia de la legítima defensa, cuando hace referencia a cualquier daño, sólo puede ser interpretada en el sentido de una violencia necesaria para repeler la agresión. Sin que ello deba ser entendido en automático como una autorización legal que permite la privación de la vida de cualquier agresor, ya que se facultaría al gobernado a ejercer actos desproporcionados.

16. Asimismo, el promovente precisa que no soslaya que el legislador de Nuevo León, en la exposición de motivos de la ley impugnada, refirió que con la reforma busca otorgar a los ciudadanos mayor certeza en torno a la figura de legítima defensa, en un contexto de alta criminalidad estatal. No obstante, la norma impugnada trae efectos drásticos, porque bajo la presunción legal que instaura, se dan "por sentados los presupuestos válidos para la actualización de una causa de justificación del delito, que impide la posibilidad de investigación de las circunstancias del ilícito".

17. Ahora, la norma impugnada establece un delito de alto impacto (privación de la vida), sin la gradación que requiere acreditar para esta causa de justificación, lo que resulta contrario a lo dispuesto por la Constitución en el artículo 29 y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *González y otras Vs. México*, de donde se extrae que el derecho a la vida no puede ser suspendido en casos de guerra, peligro público u otras amenazas por ser inderogable.

18. Asimismo, la misma Corte se pronunció conforme a los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención, sobre el deber de investigar efectivamente los hechos derivados de la garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal.

19. La finalidad de la norma reclamada es la protección personal o de bienes propios o ajenos, empero, no es proporcional la medida propuesta (lesión o privación de la vida) y puede resultar incluso en perjuicio para quien se acoja a la misma "por considerarla un imperativo".



20. Justamente, en virtud del principio de exacta aplicación de la ley penal, la norma que se aplica debe quedar redactada de tal forma que sus términos sean claros, precisos y exactos.² La norma impugnada no delimita el alcance de una causa de justificación y favorece la comisión de delitos de alto impacto por la alusión a una permisión fuera de los límites establecidos en la misma.

21. **Artículos constitucionales que el promovente señala como violados.** El 1o. y 14 de la Constitución Federal, así como los numerales 1, 2, 4, 5, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

22. **Admisión y trámite.** Por auto de uno de agosto de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 85/2017,³ promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

23. En acuerdo de dos de agosto de dos mil diecisiete,⁴ el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron las normas impugnadas, para que rindieran sus informes. También solicitó opinión a la Procuraduría General de la República.

24. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.**⁵ La diputada Karina Marlen Barrón Perales, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, rindió informe en el que aceptó la expedición del Decreto Núm. 268, que reforma el artículo 17 del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

25. En síntesis, en su único concepto de invalidez, la autoridad legislativa de mérito señala que la reforma no pretende transgredir los derechos humanos,

² Al respecto citó la tesis P. IX/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 82, «con número de registro digital: 200381», de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."

³ Foja 41 del expediente principal.

⁴ *Ibidem*, fojas 42 a 44.

⁵ *Ibidem*, fojas 87 a 99.



sino defender a las víctimas de delitos y permitirles su participación en la defensa de sus propios bienes jurídicos, lo que está sustentado en una necesidad de la sociedad en el Estado de Nuevo León.

26. En relación con el argumento del promovente de que la norma impugnada podría producir actuaciones desproporcionadas por parte de los servidores públicos, señala que éstos están capacitados para cualquier situación de riesgo en protección de la ciudadanía, siendo incluso "su especialidad", contrario a la situación en la que se encuentran los particulares.

27. Señala que el defensor es aquel que respeta la validez normativa del ordenamiento jurídico y situarse de su lado confirma el interés en la racionalidad del derecho y es a ese mismo principio que se debe someter la legítima defensa, haciendo primar siempre los principios y valores que sostiene el propio ordenamiento jurídico.

28. En este sentido, la legítima defensa no debe ser valorada como una acción aislada situada exclusivamente en la esfera de libertad del amenazado, sino dentro del marco de los principios y valoraciones supraindividuales en los que se basa el derecho; los cuales, en ciertos casos, obligan al reconocimiento de restricciones particulares de la legítima defensa.

29. Empero, debido al latente peligro y grado de violencia empleado por los delinquentes, aunado a la justicia por propia mano que los particulares emplean, llegando incluso a matar al agresor, tal defensa, en muchos casos, puede ocasionar dejar libre al culpable y castigar al inocente. Por tanto, esta reforma pretende llenar un vacío legal y regular de manera clara y completa la legítima defensa.

30. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.**⁶ El subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional de la entidad referida, rindió su informe en el sentido de aceptar la publicación del Decreto Núm. 268, mediante el cual se reformó el artículo 17 del Código Penal para el Estado

⁶ *Ibidem*, fojas 149 a 154.



de Nuevo León, señalando que el Gobernador Constitucional de la entidad no presentó la iniciativa en virtud de la cual se realizó la reforma, limitando su intervención únicamente a la promulgación del decreto referido; situación por la que no se manifiesta sobre el concepto de invalidez expuesto en la demanda de la acción de inconstitucionalidad.

31. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

32. **Retorno del asunto.** En virtud de la conclusión del encargo del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por acuerdo de dos de enero del año en curso se retornó el presente asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.⁷

II. COMPETENCIA

33. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque se plantea la posible contradicción entre una norma general y la Ley Fundamental.

III. OPORTUNIDAD

34. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁸ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente de aquel en que se haya publicado, en el correspondiente medio

⁷ *Ibidem*, foja 290.

⁸ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



oficial, la norma general o tratado internacional impugnados y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

35. La reforma al artículo 17 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa el **veintiocho de junio de dos mil diecisiete**. Así, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el veintinueve de junio, por lo que el plazo de treinta días naturales feneció el viernes veintiocho de julio de dos mil diecisiete.

36. Por tanto, si la demanda se presentó el **veintiocho de julio de dos mil diecisiete**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja treinta y seis del expediente, la impugnación resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

37. **Legitimación del promovente de la acción.** Se procederá a analizar la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

38. La demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República emitida el trece de noviembre de dos mil catorce.⁹

39. Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales "que vulneren los derechos humanos".

40. En el caso, se plantea la inconstitucionalidad del artículo 17 del Código Penal del Estado de Nuevo León en la porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*", reformado mediante Decreto Núm. 268, publicado el veintiocho de

⁹ Foja 37 del expediente.



junio de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial de la entidad que, a considerar de la accionante, vulnera diversos derechos humanos.

41. Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación activa y ha sido representada por un funcionario competente en términos del artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁰

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

42. En el presente asunto no se hacen valer causas de improcedencia o de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte alguna de oficio, por lo que se procede al análisis del único concepto de invalidez formulado por el promovente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

43. Para una adecuada comprensión de la materia de impugnación, es necesario transcribir el artículo 17 del Código Penal del Estado de Nuevo León, reformado por Decreto Núm. 268, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de junio de dos mil diecisiete:

"Capítulo II "Causas de justificación

"Artículo 17. Son causas de justificación:

"I. Obrar en cumplimiento de un deber o en ejercicio de un derecho consignado en la ley;

"II. Contravenir lo dispuesto en una ley penal, dejando de hacer lo que manda, por un impedimento (sic) legítimo;

¹⁰ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ...

"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 ..."



"III. Obrar el acusado en defensa de su persona, de su familia, de su honor o de sus bienes, o de la persona, honor o bienes de otro, repeliendo una agresión actual, violenta, sin derecho, y de la cual resulte un peligro inminente, a no ser que se pruebe que intervino alguna de las circunstancias siguientes:

"Primera: que el agredido provocó la agresión, dando causa inmediata y suficiente para ella.

"Segunda: que previó la agresión y pudo fácilmente evitarla por otros medios legales.

"Tercera: que no hubo necesidad racional del medio empleado en la defensa; y

"Cuarta: que el daño que iba a causar el agresor, era fácilmente reparable después por medios legales o era notoriamente de poca importancia comparado con el que causó la defensa.

"Se presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa, respecto de aquel que rechazare al agresor, en el momento mismo de estarse introduciendo o realizando actos idóneos encaminados a lograr entrar a su casa o departamento habitado, o de sus dependencias, cualquiera que sea el daño causado al agresor.

"Igual presunción salvo prueba en contrario favorecerá al que causare cualquier daño, **lesión o prive de la vida a otro**, a quien encontrare dentro de su hogar; en la casa en que se encuentra su familia, aun cuando no sea su hogar habitual; en un hogar ajeno que aquel tenga obligación de defender; en el local en que aquél tenga sus bienes, o donde se encuentren bienes ajenos que tenga obligación legal de defender, y el intruso ejerza violencia sobre las personas o sobre las cosas que en tales sitios se hallen." (Énfasis añadido)

44. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera, en síntesis, que el Congreso del Estado de Nuevo León, al incluir la porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*" en el artículo 17, fracción III, último párrafo, del Código Penal local, establece una causa de justificación tan amplia que esca-



paría a los límites de racionalidad, proporcionalidad y necesidad que regulan la legítima defensa y que permiten calificar el exceso en la misma.

45. Lo anterior, transgrediría la figura misma y la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a la vida y a la integridad personal, prescritos por el artículo 1o. constitucional y garantizados también a nivel convencional.

46. En específico, el promovente considera que la adición permite e incentiva un exceso en la legítima defensa, consistente en privar de la vida a alguna persona para defender bienes, lo que resulta, a su criterio, desproporcional.

47. A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, la porción normativa impugnada **no resulta inconstitucional** y, para establecer las razones de ello, el Pleno de esta Suprema Corte, tomando en consideración lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 1/2018,¹¹ examinará los principios generales que atañen a la institución de la legítima defensa y, con base en ellos, procederá a examinar la regularidad constitucional de la norma combatida y los razonamientos que justifican su **validez**.

1. Principios generales sobre la legítima defensa

48. Atendiendo a los postulados de la teoría del delito,¹² en un primer plano de estudio, es ineludible establecer la comprensión franca sobre la naturaleza legal de la institución de derecho penal sustantivo, denominada **legítima defensa**,¹³ que se enmarca en diversas hipótesis normativas como una de las **causas**

¹¹ Resuelta en la misma sesión de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, en cuanto al fondo por mayoría de siete votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, en contra de los votos de los Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas.

¹² El tipo penal es la creación legislativa, la descripción que el Estado hace, a través del Poder Legislativo, de una conducta en los preceptos penales, por tanto, hay una exigencia de contenido concreto y unívoco en la tipificación de las conductas en la ley penal, conocida como taxatividad legal. El tipo permiso, con sus elementos objetivos y subjetivos, es una causa de justificación y en el caso concreto una legítima defensa.

¹³ Fernando Castellanos, en su obra intitulada "**Lineamientos Elementales de Derecho Penal**", Editorial Porrúa, México 1987, páginas 192 y 193, refiere que: "... La defensa legítima es una de las



de exclusión del delito, también conocidas doctrinalmente como **causas de justificación**.

49. Las **causas de exclusión del delito** o de **justificación** se pueden definir como aquellos hechos formales a los cuales la ley les atribuye el efecto de hacer que **una conducta típica no sea antijurídica**, lo que acontece, sustancialmente, por dos razones.

50. La primera, ante la ausencia del interés protegido. Cuando el legislador tipifica una conducta es porque pretende proteger un determinado interés o bien jurídico, como puede ser la vida, la propiedad, la libertad, etcétera. En ocasiones, ocurre que el titular de ese bien jurídico, consiente en que le sea afectado. Cuando esto acontece, obviamente, ya no existe el interés que el legislador posiblemente tiene y pretende proteger, por lo que opera la causal de justificación y así no existirá antijuridicidad en la conducta típica.

51. No obstante, la mayoría de las veces esta causal de justificación existe por otra razón. En numerosos casos, **se presenta un conflicto entre dos bienes jurídicamente protegidos**, entre dos vidas, entre una vida y una integridad corporal, entre una libertad y una propiedad, y **el legislador reconoce la existencia de posibles conflictos de intereses y opta por uno de ellos**. Prefiere un bien jurídico en menoscabo de otro y se fundamenta normalmente en la solución de un conflicto de intereses, en virtud del cual el legislador prefiere el interés que se denomina preponderante por sobre el otro bien en conflicto.¹⁴

causas de justificación de mayor importancia. Para Cuello Calón es legítima la defensa necesaria para rechazar una agresión actual o inminente e injusta, mediante un acto que lesione bienes jurídicos del agresor. Según *Franz Von Liszt*, se legitima la defensa necesaria para repeler una agresión actual y contraria al derecho mediante una agresión contra el atacante. Para Jiménez de Asúa la legítima defensa es la repulsa de una agresión antijurídica, actual o inminente, por el atacado o tercera persona contra el agresor, sin traspasar la necesidad de la defensa y dentro de la racional proporcionalidad de los medios. Todas las definiciones son más o menos semejantes: repulsa de una agresión antijurídica y actual por el atacado o por terceras personas contra el agresor, sin traspasar la medida necesaria para la protección."

¹⁴ **Principio del interés preponderante.** Cuando el interés o bien jurídicamente protegido tiene que ser sacrificado ante otro mayor. En este caso se aplica el principio del interés preponderante, éste existe cuando el sujeto activo del delito obra en cumplimiento de su deber, en ejercicio de un derecho o incluso en defensa legítima privilegiada ante su presunción, es decir que se presume ante prueba en contrario.



52. Ahora, el tema medular del presente estudio es la **legítima defensa**, que constituye una de estas causas de justificación, esto es, un hecho al cual le atribuye el efecto de hacer que **la conducta típica no sea antijurídica**; porque el legislador, ante un conflicto de intereses, en el que se enfrentan el bien jurídico cuyo titular es el agresor y el diverso cuyo titular es el defensor, prefieren el bien jurídico del defensor o víctima en desmedro del bien jurídico del agresor.

53. En este caso, la conducta típica realizada por el defensor, que incluso puede llegar a dar muerte al agresor, es una conducta no sancionada por el derecho y aunque típica no es por tanto antijurídica y no constituirá delito ni dará lugar a responsabilidad criminal ni a sus consecuencias, que es la aplicación de la pena. Cuando **hay legítima defensa, entonces no hay antijuridicidad** y por ello es que no existe delito, aunque la conducta realizada por el que se defiende sea típica.

54. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado una interpretación de la institución de la **legítima defensa**, como norma de derecho penal positivo que integra, tanto elementos subjetivos como objetivos.

55. En efecto, este Alto Tribunal ha determinado que la causa excluyente de incriminación de legítima defensa, consiste en **"la acción que es necesaria para evitar o repeler el ataque que es dirigido contra la misma persona que se defiende o contra un tercero. De tal manera, cuando la conducta de un ser viviente amenace lesionar o lesiona intereses jurídicamente protegidos, como lo son la vida o la integridad corporal del agredido, éste se encuentra en posibilidad de dañar a su atacante para no reportar en su persona el daño que éste pretende causarle."**

56. Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis que se lee bajo el rubro: "LEGÍTIMA DEFENSA."¹⁵

Principio de ausencia de interés. Se aplica este principio cuando el tutelaje del derecho ha desaparecido. Existe este principio cuando el sujeto pasivo consiente sufrir consecuencias. Ej., en los delitos de acción privada o dicho de otra forma de querrela necesaria, el sujeto pasivo tiene la facultad de iniciar o no la acción penal.

¹⁵ Correspondiente a la Quinta Época, con número de registro «digital:» 292670, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXXII, página 429.



57. Por ende, en un primer acercamiento a esta figura, podría entenderse que la referida causa de justificación consiste en el **rechazo por medios racionales de una agresión antijurídica, real, actual o inminente y no provocada** contra bienes jurídicos del propio defensor o, inclusive, de un tercero.¹⁶ Por ello, se ha concebido a la legítima defensa como la **reacción racional y necesaria contra una agresión injusta, actual y no provocada**.

58. En efecto, en términos generales la actualización de la legítima defensa se encuentra condicionada al cumplimiento de requisitos tales como la "**necesidad**", "**razonabilidad**" o "**proporcionalidad**".¹⁷ Por ello, se ha señalado que una persona que no ha provocado una agresión en contra de otra, **se encuentra legitimada para usar la fuerza cuando considera razonablemente que ésta es necesaria para repeler tal agresión, de manera proporcionada a la magnitud de los daños derivados de tal agresión**.¹⁸

59. La razón de que la legítima defensa se encuentre delimitada por el ordenamiento penal positivo, tiene como finalidad **impedir que sean los gobernados quienes establezcan sus propios estándares del uso permisible de la fuerza defensiva** y, por ende, que se encuentre jurídicamente justificada toda lesión o inclusive la muerte de los agresores, con base en meras percepciones individuales o subjetivas acerca de cómo una persona debe conducirse frente a tales situaciones.¹⁹

60. Lo cual, se relaciona con el establecimiento normativo de ciertos elementos objetivos que regulen la actualización de tal causa de justificación, porque **si ésta estuviese desprovista de estándares jurídicos que limiten su operatividad, sería tanto como justificar, o al menos propiciar, que quien**

¹⁶ Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Editorial Porrúa-Universidad Autónoma de México. Página 1010.

¹⁷ Cfr. Stabley Yeo. *Commonwealth and International Perspectives on Self Defence, Duress and Necessity*. Current issues in criminal justice. Volumen 19. Número 3. Página 352.

¹⁸ Cfr. Kahan, Dan M., *The Self-Defensive Cognition of Self-Defense (2008)*. Faculty Scholarship Series. Yale Law School Legal Scholarship Repository Paper 98. Página 8.

¹⁹ Cfr. Stephanie Spies *Malice aforethought and selfdefense: mutually exclusive mental states?* New York University Law Review. Volumen 91:1027. Página 1038.



sufre un ilícito penal pudiese hacerse justicia por su propia mano, en contravención clara al artículo 17 de la Constitución Política.²⁰

61. En ese sentido, la legítima defensa no puede ser percibida como un instrumento legal de autojusticia, en tanto la referida figura de justificación **no implica la posibilidad de realizar actos de venganza institucionalizados**, sino la diversa de **permitir la protección y rechazo de ataques antijurídicos que atenten contra la integridad personal y los bienes de las personas**.²¹

62. En efecto, el admitir la posibilidad de que el derecho pueda fungir u operar como un instrumento de venganza individual, implicaría el abandono de las aspiraciones de construir una sociedad mejor y más civilizada, es decir, una sociedad que priorice las normas de paz sobre las normas de la violencia. Las instituciones estatales deben reflejar la condición social, la cual consiste no sólo en lo que la sociedad es, sino en la esperanza de lo que la sociedad puede convertirse.²²

63. Por esa misma razón, la legítima defensa no debe ser concebida como la admisión de un "mal menor", **sino como la consecución de un verdadero bien, en tanto radica en la ejecución de una acción justa que carece de un verdadero reproche moral**.²³ Es decir, no se traduce en una acción permisible simplemente derivada de un cálculo utilitarista.

64. Por el contrario, **la legítima defensa deriva del valor moral positivo que una sociedad le otorga a la vida, a la integridad personal e inclusive, a la protección de la propiedad**. Ésa es la consideración sustancial en la que debe

²⁰ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. ..."

²¹ Ver. Whitman, James Q., *Between Self-Defense and Vengeance/Between Social Contract and Monopoly of Violence* (2004). Faculty Scholarship Series. Yale Law School Legal Scholarship Repository. Paper 650.

²² Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 Berkeley Journal of Criminal Law. 261 (2008). Páginas 303 a 304.

²³ Cfr. Boaz Sangero. *In defense of self-defence in criminal law; and on killing in self-defence -a reply to Fiona Leverick-*. Criminal Law Bulletin. Volumen 44, Número 6. Página 8.



basarse la construcción y entendimiento de la legítima defensa dentro del derecho penal.²⁴

65. La actuación prototípica de la legítima defensa busca la realización de un fin, no sólo jurídicamente deseable, sino necesario, a saber: **la prevención de un daño dentro del marco de los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado**. Bajo esta perspectiva, la legítima defensa no constituye una excepción moral a la aplicación del derecho penal, **sino que se erige como parte y fundamento de la existencia moral y política de tal derecho punitivo**.²⁵

66. En efecto, la configuración de la legítima defensa está supeditada a tres principios básicos: **(I)** inviolabilidad de la persona –de acuerdo al cual no son válidos los argumentos puramente utilitaristas o que traten a la persona como un mero medio para lograr un fin–; **(II)** autonomía de la persona –el Estado debe permanecer neutral respecto de los planes de vida individuales e ideales de la excelencia humana– y, **(III)** dignidad de la persona –juzgada por sus acciones, y no por su raza, origen social, u otras características personales–.

67. Consecuentemente, la legítima defensa resulta instrumental a tales valores, en tanto impide que el individuo se sacrifique frente a derechos heterónomos o consideraciones de beneficio colectivo.²⁶

2. Análisis de la regularidad constitucional de la porción normativa impugnada

68. Una vez precisado lo anterior, por lo que respecta a la legítima defensa prevista en la legislación penal del **Estado de Nuevo León**, debe tenerse en cuenta que el precepto 17, establece como causa de justificación, en esencia, lo siguiente: **actuar en defensa de su persona, de su familia, de su honor o de sus bienes, o de la persona, honor o bienes de otro, repeliendo una agresión, actual, violenta y sin derecho**, de la que resulte un peligro inminente.

²⁴ Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 Berkeley Journal of Criminal Law. 261 (2008). Página 276.

²⁵ Cfr. *Ibidem*. Página 295.

²⁶ Cfr. Nino, Carlos Santiago. *La legítima defensa: fundamentación y régimen jurídico*. Editorial Astrea 1982. Página 59.



69. Ello es así, a no ser que intervenga alguna de las siguientes circunstancias: **que el agredido provoque la agresión con causa inmediata y suficiente** para ello; que **previó la agresión y pudo fácilmente evitarla por otros medios legales** o bien, que no hubo necesidad racional del medio empleado en la defensa o que el **daño que causaría el agresor era reparable por medios legales** o notoriamente de poca importancia, comparado con el que causó la defensa.

70. De ahí que la legislación del Estado de Nuevo León reconoce la legítima defensa *propia o personal*; así como la legítima defensa de *terceros*; y existen **requisitos comunes** para estas dos clases de legítima defensa.

71. El **primero**, estriba en la existencia de **una agresión actual, violenta y sin derecho de la que resulte peligro inminente**. Este requisito consiste en la realización de una conducta por parte de un sujeto, típica y susceptible de dañar un bien jurídico que le es ajeno. Esta agresión tiene que ser **ilegítima**, porque si está autorizada la agresión por el derecho, como es el caso de la autorización e incluso justificada como un deber, no podrá constituir una legítima defensa.

72. Asimismo, la agresión debe ser **actual y que implique un peligro inminente**, en contraposición a futura o imaginaria. Es decir, la agresión debe estarse produciendo o a punto de producirse para que pueda existir la legítima defensa. Bajo esa directriz, no constituye legítima defensa aquella actividad realizada por el agredido con posterioridad a la existencia de la agresión.

73. El **segundo requisito** de la legítima defensa es que **no medie provocación por parte de la persona que repele la agresión**. Al tener derecho a la legítima defensa como causal de justificación, es preciso que quien alega la defensa no haya provocado suficientemente la agresión, porque si de él partió la actividad ilícita promoviendo y motivando suficientemente la producción de la agresión, no se cumplirá este requisito ni aunque exista agresión ilegítima actual o inminente o real y exista la necesidad racional del medio empleado en la defensa. Así, la conducta será antijurídica y habrá lugar a responsabilidad penal si en definitiva resulta además el requisito de la culpabilidad.

74. Finalmente, el tercer requisito es que **no se utilice un medio irracional para repeler la agresión de acuerdo con la necesidad**. Es decir, la **necesidad**



racional del medio empleado para impedir o repeler la agresión. Para determinar la concurrencia de este requisito, obviamente que habrá que examinar múltiples situaciones de hecho, entre otras, la naturaleza de la agresión y la persona del agresor, así como la naturaleza de la defensa y la persona del que se defendió, pero también se debe analizar qué medios tenía a su alcance el que se defendió, para promover esta defensa.

75. Ahora, además de los requisitos antes expuestos para la actualización de la citada causa de justificación, el artículo 17, fracción III, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

"Se presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa, respecto de aquel que rechazare al agresor, en el momento mismo de estarse introduciendo o realizando actos idóneos encaminados a lograr entrar a su casa o departamento habitado, o de sus dependencias, cualquiera que sea el daño causado al agresor.

"Igual presunción salvo prueba en contrario favorecerá al que causare cualquier daño, lesión o prive de la vida a otro, a quien encontrare dentro de su hogar; en la casa en que se encuentra su familia, aun cuando no sea su hogar habitual; en un hogar ajeno que aquel tenga obligación de defender; en el local en que aquél tenga sus bienes, o donde se encuentren bienes ajenos que tenga obligación legal de defender, y el intruso ejerza violencia sobre las personas o sobre las cosas que en tales sitios se hallen."

76. Como se advierte de lo anterior, el legislador local estableció los elementos normativos que regulan la presunción *–iuris tantum–* de la legítima defensa. Esto es, la que generalmente ha sido denominada como **legítima defensa privilegiada** y que se fundamenta en la condición de peligro implícito en determinados actos descritos por la ley, por lo que prescinde de exigir a quien emplea tal defensa, de acreditar, en principio, que ha colmado todos los requisitos para acogerse en tal causa de justificación.

77. Dicha presunción, **admite prueba en contrario, la cual corresponde, en todo caso, al Ministerio Público**, quien deberá aportar los elementos necesarios **para demostrar que la persona que produjo el daño no obró en legítima defensa.**



78. Ahora, del análisis que se realiza de la referida presunción normativa se desprende que, para su actualización, deben colmarse los siguientes requisitos:

I. El agresor se encontrare dentro del hogar del causante del daño, o en la casa en que se encuentre su familia, aunque no sea su hogar habitual o en un hogar ajeno que tenga obligación de defender,

II. El agresor se encontrare en el local en el que el causante del daño tenga sus bienes o donde se encuentren bienes ajenos que tenga obligación legal de defender;

III. Finalmente, con independencia de cuál de las anteriores hipótesis se actualice en el caso concreto, es menester que el intruso ejerza violencia sobre las personas o sobre las cosas.

79. Por otra parte, de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante, se desprende que no se combaten propiamente las referidas condiciones que el legislador estableció para la configuración de la llamada "defensa legítima privilegiada" –ni siquiera propiamente los elementos para la actualización de la legítima defensa como tal, regulada por el artículo 17, fracción III, párrafo último–.

80. Sino que el vicio de constitucionalidad aducido en la especie radica en que, a juicio de la demandante, la porción normativa que indica "**lesión o prive de la vida a otro**", presume la existencia de la causa de justificación del delito consistente en la figura de la defensa legítima, *incluso cuando se realice una actuación desproporcionada e irrazonable*. Lo que se traduce en una vulneración al derecho de seguridad jurídica y de la proscripción de hacerse justicia por propia mano. Es decir, la norma impugnada establece una causa de exclusión del delito en sentido amplio, **fuera de los principios que rigen la figura de la legítima defensa a saber: racionalidad, proporcionalidad y necesidad**.

81. Como se ha adelantado, el Pleno de este Alto Tribunal estima que la referida porción normativa **no genera inseguridad jurídica, ni autoriza a las personas a hacer justicia por su propia mano**, como se demostrará a continuación.



82. En principio, debe tenerse en cuenta que la regulación de la presunción normativa de la legítima defensa **no puede interpretarse de manera aislada**, sino que debe entenderse a la luz de los diversos requisitos previstos en el propio artículo 17, fracción III, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, *y que precisamente, establecen y delimitan tal causa de justificación penal.*

83. En efecto, en la especie debe partirse de una interpretación lógica de la norma; es decir, debe identificarse, a través del razonamiento, la correspondencia entre la razón de la ley o fin particular del precepto que se interpreta, así como los hechos a los cuales se pretende aplicar dicho precepto. Ello, con el objetivo de verificar si la norma se adapta a las exigencias de la situación planteada ante el órgano jurisdiccional.

84. Lo anterior, en el contexto de que el precepto que se interpreta no puede ser analizado en forma aislada, toda vez que **pertenece a un conjunto de enunciados normativos que deben ser entendidos como unidad, en tanto se refieren a la misma figura, esto es, a la institución jurídica de la legítima defensa.**

85. Por ende, esta Suprema Corte considera que la presunción normativa prevista en el artículo 17, fracción III, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, no generará una consecuencia contraria al parámetro de regularidad constitucional, a menos que: **(I)** la legítima defensa regulada por el citado precepto no contenga los elementos normativos necesarios para evitar que tal defensa se emplee de manera indebida o excesiva; o bien, **(II)** que aun habiéndolos, la locución "*lesión o prive de la vida a otro*" tenga tal entidad que provoque que éstos dejen de tener una incidencia significativa en la regulación de la legítima defensa, al grado de autorizarse una actuación defensiva innecesaria, irracional o desproporcionada.

86. En esa inteligencia, es menester examinar primeramente si el citado artículo 17, fracción III, párrafo último, prevé elementos normativos para evitar que la legítima defensa se emplee de manera innecesaria, irracional o excesiva. Como fue referido brevemente en párrafos precedentes del presente considerando, para que exista tal causa de justificación penal es menester que concurren los siguientes requisitos:



I. La existencia de una **"agresión actual o que implique peligro inminente y sin derecho"**;

II. Que no medie **"provocación inmediata y suficiente por parte de la persona que repele la agresión"**; y,

III. Que no se utilice *"un medio irracional para repeler la agresión de acuerdo con la necesidad"*.

87. Para los efectos del presente análisis constitucional, resulta relevante examinar detenidamente el último de los requisitos aludidos, es decir, el de la **necesidad racional**.

88. Como se desprende del propio precepto combatido, para que exista la legítima defensa es menester que no se utilice **"un medio irracional para repeler la agresión de acuerdo con la necesidad"**. En ese sentido, se advierte que el legislador estableció expresamente que el rechazo a la agresión ilegal –hacia una persona, hacia su familia, hacia sus bienes o a los de un tercero– debe encontrarse enmarcado dentro de los principios de **"racionalidad"** y **"necesidad"**.

89. En efecto, el principio de **necesidad** se refiere, en términos generales, a que **debe encontrarse debidamente justificado el empleo la fuerza defensiva para repeler o rechazar la agresión que sufre una persona** a fin de proteger su vida, integridad personal, la de su familia, su propiedad o en su caso la de terceros –respecto de los cuales tenía la obligación jurídica de proteger–.

90. Así, la necesidad se basa en la idea de que el agredido es puesto en una situación inusual en la que se le obliga a decidir entre su integridad personal, la de los otros que tiene igual deber de proteger o la del agresor, por lo que en tales circunstancias el derecho penal le permite hacer uso de la fuerza y generar un daño a otro, **a fin de no resentir los efectos perniciosos de dicha conducta antijurídica, en tanto nadie está obligado a soportar lo injusto**.

91. En consecuencia, la necesidad hace referencia al requerimiento mismo de que el agredido se encuentre apremiado para proteger su persona o bienes jurídicos o de terceros, ante el peligro en que se encuentran y, por ende, **es la**



conducta del agresor la que obliga a que la persona deba emplear medidas defensivas para no sufrir el daño.

92. Al respecto, este Alto Tribunal ha establecido que ese estado de necesidad implica una sucesión de actos, uno tras otro, momento a momento, que dada la naturaleza humana de los participantes y la situación emocional en que éstos se encuentran, **"no se les pueda exigir razonadamente una actuación diferente, atendiendo a las circunstancias en que se desarrollaron los hechos."**

93. Ilustra lo anterior, la tesis que se lee bajo el rubro: "LEGÍTIMA DEFENSA, INMEDIATEZ DE LA PROVOCACIÓN EN LA."²⁷

94. Por ello, ha sustentado que la reacción defensiva efectuada **"cuando ya se ha consumado el ataque y el peligro que se pretende la motivaron, no puede considerarse como legítima defensa, ni eximir de responsabilidad al agente activo del delito"**.

95. Lo anterior, ya que los actos ejecutados contra el agresor **"con posterioridad a la acción consumada por éste, no pueden ya estimarse que justifiquen la legítima defensa, sino actos de represalia o contienda cuya ilegalidad impide que la responsabilidad penal se excluya por tal concepto"**.²⁸ Así lo establece la tesis intitulada: "LEGÍTIMA DEFENSA, INEXISTENCIA DE LA."

96. Asimismo, esta Corte ha sostenido que la **"ofensa verbal hecha por el sujeto pasivo de la infracción, no es constitutiva de una agresión que precisara repeler mediante la legítima defensa"**. Ello se encuentra plasmado en la tesis que se lee bajo el rubro: "LEGÍTIMA DEFENSA."²⁹

97. Por otra parte, el principio de **racionalidad** implica, en términos generales, que el defensor, atendiendo a las circunstancias, **ha de emplear de manera razonable y no excesiva los medios defensivos que dispone, acorde a**

²⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, Segunda Parte, página 39, Séptima Época, «con número de registro digital: 233982».

²⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 121-126, Segunda Parte, página 107, Séptima Época, «con número de registro digital: 234947».

²⁹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XXV, Segunda Parte, página 69, Sexta Época, con número de registro digital: 801969.



la magnitud de la agresión, la peligrosidad del atacante y al valor del bien amenazado.³⁰

98. Como se aprecia de lo antes expuesto, el medio empleado para defenderse *debe resultar apropiado al nivel de peligro o daño que genera la agresión para el derecho o bien respectivo*. Esto es, el medio y la extensión de la defensa han de ser **"los racionalmente necesarios para rechazar el ataque"**: en consecuencia, se reprueba **"la reacción desmedida ... y desproporcionada con respecto a la agresión"**.³¹

99. En efecto, la **racionalidad**, en el contexto de la legítima defensa, se encuentra íntimamente relacionada con *el balance entre el daño infringido por el ataque y la defensa que lo repele*.

100. De tal suerte que, a juicio de este Alto Tribunal, cuando el legislador local estableció que para que se actualice la legítima defensa, es menester que no se haya empleado **"un medio irracional para repeler la agresión"**, *significa que la defensa respectiva no puede resultar excesiva, pues precisamente, ello es lo que generaría la irracionalidad respecto a la manera en que se rechace el ataque antijurídico de que se trate*.

101. El **exceso** en el uso de la fuerza, al momento de repelerse la agresión, entonces, equivale a la **irracionalidad** que precisamente se encuentra proscribida en el precepto normativo en análisis. Esto es, una vez que se acredita la necesidad de rechazar el ataque ilegal del agresor, por medio del uso de la fuerza, **debe examinarse si el medio empleado para protegerse de tal conducta, resulta razonablemente proporcional a la agresión actual o inminente de que se trate**.

102. Al respecto, debe señalarse que el principio de **racionalidad** no implica que la persona deba responder con *un grado de exactitud de fuerza* respecto a la diversa que es empleada por el agresor. Es decir, la racionalidad del medio empleado *no se ejercita al extremo de realizar un cálculo aritmético de*

³⁰ Cfr. Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Editorial Porrúa-Universidad Autónoma de México. Página 1011.

³¹ García Ramírez, Sergio. *Derecho penal*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1990. Página (sic).



equivalencia entre los medios defensivos y de ataque, sino más bien de su ejercicio efectivo y no excesivo, dentro de parámetros razonables. Esto es, implica **un ejercicio de ponderación que permita determinar que el uso de la fuerza defensiva no resulta del todo excesivo para rechazar el ataque generado por el agresor.**

103. Entonces, no se trata de una proporcionalidad *con precisión matemática*, en tanto que ello desconocería las dificultades reales que implicaría para una persona que, al momento de tener que defenderse ante un ataque actual o inminente del cual es víctima, se le exija repeler una agresión *con el exacto grado de fuerza que es empleado por el atacante*. En efecto, *no puede exigírsele jurídicamente a la persona una reacción mecánica y aritméticamente calculada respecto al uso de la fuerza, ante la presencia de un ataque súbito que le genera o va a generar de manera inminente un determinado daño a su integridad personal, al de su familia o al de su patrimonio.*³²

104. Basta entonces con que, atendiendo a las características de la agresión, a las circunstancias en las que se lleva a cabo, así como a los valores que se encuentren en peligro, **se determine que la persona se defendió dentro de los estándares racionales que se esperarían de una persona en tales situaciones.** En tales condiciones, lo que se busca mediante el referido principio, no es exigir una equivalencia exacta entre los daños generados por el atacado y atacante, **sino proscribir los excesos en el empleo de la fuerza defensiva.**

105. Así, el referido principio de racionalidad en el medio empleado para repeler la agresión **no debe interpretarse de manera rigorista.** Basta entonces con que la fuerza defensiva **no se encuentre fuera de toda proporción razonable a la fuerza de la agresión.**³³

106. Por ello, esa exigencia de racionalidad del medio empleado se refiere al balance entre la agresión y la defensa empleadas, respectivamente. Es decir,

³² Cfr. Stephanie Spies *¿Malice aforethought and selfdefense: mutually exclusive mental states?* New York University Law Review. Volumen 91:1027. Página 1035. En tal texto, se expresa "all federal murder cases acknowledge the maxim that detached reflection cannot be demanded in the presence of an uplifted knife".

³³ Cfr. Boaz Sangero. *In defense of self-defence in criminal law; and on killing in self-defence -a reply to Fiona Leverick-*. Criminal Law Bulletin. Volumen 44, número 6. Página 21.



que el daño generado para repeler la agresión no resulte del todo excesivo o desproporcionado al daño o peligro derivado del ataque.³⁴

107. Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que **"el exceso en la legítima defensa sólo se configura cuando la repulsa lícita de la agresión va más allá de lo necesario para evitar el peligro que ésta implica"**.³⁵ Asimismo, que la legítima defensa no debe entenderse de manera ilimitada, pues para que el acto defensivo quede cubierto por la excluyente **"se requiere que sea necesario y proporcionado, porque de lo contrario, se convertiría, de un instituto eminentemente jurídico, en una medida de sacrificios brutalmente absurdos"**.

108. Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en las tesis intituladas: "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA." y "LEGÍTIMA DEFENSA DEL PATRIMONIO."³⁶

109. En efecto, una de las condiciones negativas para que se configure la justificativa, lo es, **"la necesidad racional del medio empleado"**, que quiere significar no sólo que la agresión tiene que haber creado un estado de necesidad sino, además, **"que la reacción de quien se defiende debe ser el medio adecuado con que el peligro puede efectivamente evitarse; condición sin la cual habría defensa excesiva"**. Lo que implica que, sí existe una **"desproporción entre los medios de agresión y los de defensa, requeridos por la ley, para tener ésta como excesiva"**.

110. Así lo establecen las tesis que se leen bajo idénticos rubros, pero con distintas consideraciones, a saber: "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA."³⁷ y "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA."³⁸

³⁴ Cfr. Stabley Yeo. *Commonwealth and International Perspectives on Self Defence, Duress and Necessity*. Current issues in criminal justice. Volumen 19, número 3. Página 352.

³⁵ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, Volúmenes 181-186, Séptima Parte, página 236, «con número de registro digital: 245459».

³⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Segunda Parte, página 65, «con número de registro digital: 234244».

³⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXX, página 1921, Quinta Época, «con número de registro digital: 296007».

³⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIX, página 1240, Quinta Época, «con número de registro digital: 301285».



111. Una vez determinado que el precepto 17, fracción III, párrafo último, del Código Penal de mérito sí cuenta con elementos normativos que limitan el ejercicio de la legítima defensa, al supeditar tal causa de justificación punitiva bajo los principios de **necesidad** y **racionalidad del medio empleado**, resta examinar si la porción normativa que señala "**lesión o incluso la privación de la vida**" es de tal entidad que, como lo aduce la Comisión accionante, provoca que los citados principios dejen de tener una incidencia jurídica significativa en tal figura, al grado de permitirse la actuación defensiva innecesaria o irracional.

112. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, como se ha mencionado en párrafos precedentes, el legislador local estableció un supuesto de **legítima defensa privilegiada** en el último párrafo de la fracción III del artículo 17 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, al señalar que se presumirá que concurren los requisitos de la defensa legítima, **salvo prueba en contrario favorecerá al que causare cualquier daño, lesión o prive de la vida a otro**, cuando:

I. El agresor se encontrare dentro del hogar del causante del daño, o en la casa en que se encuentre su familia, aunque no sea su hogar habitual o en un hogar ajeno que tenga obligación de defender.

II. El agresor se encontrare en el local en el que el causante del daño tenga sus bienes o donde se encuentren bienes ajenos que tenga obligación legal de defender.

III. Finalmente, con independencia de cuál de las anteriores hipótesis se actualice en el caso concreto, es menester que el intruso ejerza violencia sobre las personas o sobre las cosas.

113. Como se ha razonado, la legítima defensa privilegiada se basa en la **condición del peligro implícito en determinados escenarios descritos por la ley que hacen presumir, por tanto, que existió un ataque actual o inminente contra una persona, su familia o su patrimonio** y, por ende, que el daño generado al agresor no es sino la consecuencia de una conducta defensiva para proteger tales bienes y valores jurídicos.

114. De ahí, que tal hipótesis jurídica otorgue **un beneficio procesal** a quien alega encontrarse dentro de ese supuesto, **en tanto lo libera de la carga**



probatoria de acreditar todos y cada uno de los requisitos jurídicos para la actualización de la legítima defensa, porque solamente requiere comprobar que se ubica en alguno de los supuestos de la referida presunción *para que opere en su favor tal causa de justificación*.³⁹

115. En efecto, en la llamada legítima defensa privilegiada **se presume que concurren todos los requisitos de tal causa de justificación penal, salvo prueba en contrario**.⁴⁰ Debiéndose precisar que esa presunción no es irrestricta, sino que **resulta indispensable verificar en cada caso concreto que, efectivamente, la persona se haya ubicado en el supuesto de la llamada legítima defensa privilegiada**.

116. Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido el criterio de que "**siendo la presunción de legítima defensa, una presunción *juris tantum*, los hechos que la destruyan deben justificarse**"; de ahí que, para que dicha presunción opere, "**los hechos que de acuerdo con la ley, le sirven de base, deben quedar probados plenamente**", en tanto las excluyentes o causas de justificación delictivas deben comprobarse en la causa, lo que tiene aplicación a los hechos que sirven de apoyo a la presunción de la eximente de legítima defensa.

117. Sustentan lo anterior, las tesis intituladas: "LEGÍTIMA DEFENSA. PRESUNCIÓN DE LA. LOS HECHOS QUE DE ACUERDO A LA LEY LE SIRVEN DE BASE DEBEN QUEDAR PROBADOS PLENAMENTE (LEGISLACIÓN DE TLAXCALA)".⁴¹ y "LEGÍTIMA DEFENSA, PRUEBA DE LA".⁴²

118. Por ende, resulta relevante precisar que, una vez acreditados los supuestos de actualización de la legítima defensa privilegiada, **ello únicamente**

³⁹ Esto es, que sin derecho el agresor se encuentre al interior: (I) del lugar en que, temporal o permanentemente, habite el que se defiende, su familia o cualquier persona a la que tenga obligación de defender; o (II) en el local donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga igual obligación de defensa; y (III) que el agresor ejerza violencia sobre las personas y las cosas.

⁴⁰ Cfr. Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Editorial Porrúa-Universidad Autónoma de México. Páginas 1011 y 1012.

⁴¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 205-216, Séptima Parte, página 369, Séptima Época, «con número de registro digital: 245183».

⁴² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 8, Segunda Parte, página 25, Séptima Época, «con número de registro digital: 236983».



conduce a tener por configurados de manera presuntiva los requisitos exigidos por la figura de la defensa propia. En consecuencia, no obstante que se actualicen los hechos para que opere dicha presunción, **el juzgador deberá verificar, acorde con las pruebas que obren en autos, si la conducta defensiva se encuentra apegada o no a los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado.**

119. Lo anterior, ya que la legítima defensa privilegiada únicamente conlleva que la persona que aduce encontrarse en tal causa de justificación penal **no tenga que acreditar, entre otras cuestiones, la necesidad y racionalidad del medio empleado** ante la presunción jurídica de que han sido colmadas en el caso concreto, lo cual **no debe traducirse, en forma alguna, en que la legítima defensa pueda prescindir de tales principios o que puedan ser soslayados.**

120. Es así, ya que la propia norma en análisis expresamente reconoce que se "**presumirá la defensa legítima, salvo prueba en contrario**", lo que implica que, si del cúmulo probatorio del juicio se desprende que, pese a la actualización de los hechos que le sirven de base a la legítima defensa privilegiada, **el ejercicio defensivo carece de necesidad o racionalidad en el medio empleado, la consecuencia jurídica sería no tener por actualizada la causa de justificación penal.**

121. Consiguientemente, la presunción de la legítima defensa no debe interpretarse en el sentido de que sea jurídicamente admisible todo uso de la fuerza defensiva, sin importar su necesidad o proporcionalidad, porque en tales casos **corresponde al Ministerio Público aportar los elementos necesarios para demostrar que la persona que produjo el daño no obró conforme a los límites jurídicos que regulan tal figura.** Esto es, que el uso de la fuerza defensiva resultó contraria a **los principios de necesidad y racionalidad de la fuerza empleada,** consagrados expresamente en el artículo 17, fracción III, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

122. En suma, la figura de la legítima defensa privilegiada no implica en forma alguna que puedan dejar de observarse los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado, **sino simplemente conlleva que se invierta la carga probatoria respecto al cumplimiento de tales requisitos,** porque en dichos supuestos, **es la autoridad quien deberá demostrar que el daño producido al agresor no era necesario o que el medio empleado fue irracional.**



123. Partiendo de los anteriores razonamientos, el Pleno de este Alto Tribunal no se encuentra convencido de que, como lo aduce la Comisión accionante, la locución "**lesión o prive de la vida a otro**", genere inseguridad jurídica y permita a las personas hacerse justicia por propia mano, en detrimento de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

124. En ese sentido, conforme a las anteriores consideraciones se advierte que **los principios de necesidad y racionalidad de los medios empleados tienen plena aplicabilidad en la legítima defensa, aun ante su presunción normativa**, ya que en tal supuesto corresponde a la autoridad de procuración de justicia **aportar los elementos necesarios para demostrar, precisamente, que el uso de la fuerza defensiva resultó innecesaria o excesiva, acorde a la magnitud de la agresión, la peligrosidad del atacante y al valor del bien amenazado.**

125. En consecuencia, el hecho de que la porción normativa reclamada exprese que se presumirá la defensa legítima, salvo prueba en contrario, al causar un daño, "**lesión o prive de la vida a otro**", en forma alguna puede interpretarse en el sentido de que esa presunción normativa autoriza el uso de la fuerza defensiva *fuera de los parámetros de la necesidad o racionalidad del medio empleado, esto es, que autorice a las personas ejercer actos de venganza y hacer justicia por su propia mano.*

126. Siendo que, a juicio de este Alto Tribunal, el que la referida presunción abarque no sólo lesiones, *sino inclusive la vida del agresor no torna inconstitucional la norma*, porque **si la propia figura de la legítima defensa admite en ciertos casos el uso de medios defensivos que puedan privar de la vida al agresor, es del todo lógico que la presunción normativa también pueda abarcar tales supuestos excepcionales.**

127. Como se ha expuesto en párrafos precedentes del presente considerando, "**cuando la conducta de un ser viviente amenace lesionar o lesiona intereses jurídicamente protegidos, como lo son la vida o la integridad corporal del agredido, éste se encuentra en posibilidad de dañar a su atacante para no reportar en su persona el daño que éste pretende causarle.**"

128. Lo anterior, porque la legítima defensa se deriva del valor positivo que una sociedad le otorga, entre otros, a la vida del ser humano; **por lo que, ante**



la presencia de daños de carácter letal es del todo razonable que se permita a la persona optar por su propia vida en detrimento de la del agresor. Así, la legítima defensa resulta instrumental a dicho valor en tanto impide que el individuo *se sacrifique* frente a derechos heterónomos o consideraciones de beneficio colectivo.

129. En efecto, el paradigma de la legítima defensa tiene lugar, precisamente, cuando la persona actúa de manera forzada, expedita y justificada *con el fin de salvar su propia vida*. Ello, se deriva del deseo del ser humano de sobrevivir, lo que se encuentra profundamente inmerso en la institución de la legítima defensa.⁴³

130. Siendo que, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la locución **"lesión o prive de la vida a otro"** debe ser entendida, únicamente, como la expresión del legislador local tendiente a clarificar o brindar mayor certeza acerca del alcance del supuesto de la presunción jurídica de la existencia de tal institución, **mas no como una autorización para el uso desmedido, innecesario o irracional de la fuerza defensiva.**

131. Como se ha reiterado, en tales supuestos, especialmente aquellos en los que existe una lesión de naturaleza letal contra el agresor, las **autoridades del Estado Mexicano competentes deben realizar todos los actos necesarios para indagar si, efectivamente, la conducta defensiva fue necesaria para evitar o repeler el ataque y si resultó racionalmente proporcionada a la magnitud de los daños derivados de tal agresión.**

132. En efecto, el hecho de que la presunción de la legítima defensa opere incluso para los casos en que se cause la muerte del agresor, **no significa que las personas puedan hacer uso de la fuerza indiscriminadamente, ni que se pueda tener por acreditada esa causa de justificación penal a pesar de que el daño producido al agresor haya resultado innecesario o excesivo;** porque la consecuencia jurídica de tal hipótesis normativa **no es la supresión de los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado, sino, simple-**

⁴³ Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 Berkeley Journal of Criminal Law. 261 (2008). Página 265.



mente, que se invierta la carga de la prueba respecto a su acreditación o incumplimiento.

133. Atento a lo hasta aquí expuesto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el precepto 17, fracción III, párrafo último, en la porción normativa que establece "**lesión o prive de la vida a otro**" del Código Penal del Estado de Nuevo León, **no resulta inconstitucional**, porque no genera inseguridad jurídica, ni permite a las personas hacerse justicia por propia mano, en detrimento de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve;

PRIMERO.—Es **procedente** pero **infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del artículo 17, fracción III, párrafo último, en su porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*", del Código Penal para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Núm. 268, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de junio de dos mil diecisiete, en términos del apartado VI 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 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 nueve votos de los Ministros 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 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 mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en reconocer la validez del artículo 17, fracción III, párrafo último, en su porción normativa "lesión o prive de la vida a otro", del Código Penal para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Núm. 268, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de junio de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros 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 Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, previo aviso a presidencia.

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

Nota: La tesis aislada CCCIX/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la acción de inconstitucionalidad 85/2017.

I. Antecedentes.

1. En la sesión de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad



85/2017, por mayoría de siete votos de los Ministros y Ministras Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de los emitidos por los Ministros González Alcántara Carrancá y González Salas, en el sentido de declarar procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad y reconocer la validez del artículo 17, fracción III, último párrafo, en la porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*" del Código Penal para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Número 268, publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León el veintiocho de junio de dos mil dieciocho.

II. Razones de la mayoría.

2. La presente ejecutoria se desdobra en dos diferentes discusiones. Por un lado, la discusión de la acción de inconstitucionalidad 1/2018, resuelta bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán, y la diversa 85/2017. La Suprema Corte discutió ambas resoluciones y determinó ajustar el engrose de la segunda al de la primera, por haber sido cronológicamente discutida con antelación. Debe entenderse, así, que el presente voto guarda identidad con las razones jurídicas que me llevaron a votar en contra de la acción de inconstitucionalidad 1/2018, a la cual se ajustó el presente proyecto.
3. La ejecutoria en análisis reconoce como una causa de justificación que elimina la antijuridicidad de la conducta cuando se rechaza una agresión real, actual o inminente y antijurídica contra bienes jurídicos propios o de un tercero, siempre y cuando dicha agresión no sea provocada y que la defensa sea racional y necesaria. Así, se precisa que dicha figura no puede ser percibida como un instrumento legal de autojusticia desmedida, pues no se encuentra desprovista de estándares jurídicos que limitan su actualización y operación.
4. Posteriormente, la sentencia determina que el artículo 17, fracción III, del Código Penal para el Estado de Nuevo León contempla la figura de legítima defensa privilegiada. Dicha figura implica una presunción *iuris tantum* de los requisitos y parámetros de control que regulan la legítima defensa en las condiciones fácticas determinadas. Al respecto, los últimos dos párrafos de dicho precepto establecen literalmente lo siguiente:

"Se presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa, respecto de aquel que rechazare al agresor, en el momento mismo de estarse introduciendo o realizando actos idóneos encaminados a lograr entrar a su casa o departamento habitado, o de sus dependencias, cualquiera que sea el daño causado al agresor.



"Igual presunción salvo prueba en contrario favorecerá al que causare cualquier daño, **lesión o prive de la vida a otro**, a quien encontrare dentro de su hogar; en la casa en que se encuentra su familia, aun cuando no sea su hogar habitual; en un hogar ajeno que aquel tenga obligación de defender; en el local en que aquél tenga sus bienes, o donde se encuentren bienes ajenos que tenga obligación legal de defender, y el intruso ejerza violencia sobre las personas o sobre las cosas que en tales sitios se hallen."

5. Aunado a lo anterior, la ejecutoria establece que esa figura no implica que la conducta defensiva esté exenta de los principios y parámetros de control que rigen a la legítima defensa. Por el contrario, determina que la porción normativa impugnada: "*lesión o prive de la vida a otro*" no debe interpretarse de manera aislada, sino a la luz de dichos principios y parámetros previstos en el mismo precepto normativo para la legítima defensa, sobre todo la necesidad y racionalidad del medio empleado para desplegar la defensa.
6. A mayor abundamiento, la ejecutoria precisa que dicha figura sólo conduce a tener por acreditados de manera presuntiva los requisitos de la legítima defensa, pero el juzgador sigue obligado a verificar, con base en el material probatorio, si la conducta se encuentra apegada o no a los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado. Por tanto, se concluye que la figura en estudio no autoriza todo uso de la fuerza sin importar su necesidad o racionalidad, sino que invierte la carga probatoria respecto al cumplimiento de tales requisitos al Ministerio Público.
7. Finalmente, la ejecutoria establece que la porción normativa impugnada simplemente es una expresión del legislador local tendente a clarificar y brindar mayor certeza respecto del alcance que puede llegar a tener la legítima defensa en determinados casos, sin soslayar sus principios y parámetros de control. Es decir, dicha locución no representa una autorización para el uso desmedido, innecesario o irracional de la fuerza defensiva. Por tanto, concluye que la porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*" contenida en el artículo 17, fracción III, párrafo último, del Código Penal del Estado de Nuevo León no genera inseguridad jurídica, ni permite a las personas hacerse justicia por propia mano en detrimento de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

III. Razones del disenso.

8. Tal como lo expresé en la sesión respectiva, no comparto el sentido de la ejecutoria. A mi juicio, el precepto resultaba inconstitucional. Para emprender el análisis de la norma impugnada, considero necesario clarificar que, a pesar de presumiblemente pretender regular una medida como la legítima defensa, la norma en cuestión sí incide en el contenido de los derechos humanos a la vida y a la integridad personal.



9. Antes de abordar las razones del disenso, quisiera remarcar que ésta es una de las pocas ocasiones en la que la Suprema Corte se ha enfrentado a la disyuntiva de generar un parámetro de control para la legítima defensa como causa de justificación del delito. A pesar de que pareciera ser que el concepto no tiene un anclaje constitucional directo, es inclusive presupuesto como una finalidad instrumental del derecho de posesión de armas. ¿Cómo abordar este complejo debate?
10. Para poder crear el parámetro buscado, debemos encontrar un punto de convergencia entre una noción que podríamos llamar "presupuesta" de legítima defensa amparada por el Texto Constitucional y su conceptualización por la teoría del delito, es decir, como una respuesta a una agresión actual e ilegítima, para la defensa de bienes jurídicos propios o de terceros en el cual racionalmente se lleve a cabo una defensa eficiente para repeler la agresión pero que, a la vez, procure la menor cantidad de daño al agresor (ello implicaría un uso proporcional de los medios defensivos).
11. El punto de toque radica en maximizar una figura que permita la legítima acción defensiva, a la vez que tutele en el mayor grado de lo posible el derecho a la vida e integridad personal de diversos sujetos (es decir, que haga punible los excesos a la legítima defensa y que, a su vez, no establezca configuraciones normativas que voluntariamente propicien tales excesos o ausencia de proporcionalidad en la respuesta defensiva). ¿Cumplía la norma impugnada estas características? La respuesta del Pleno de la Suprema Corte es afirmativa. La mía es negativa.
12. El artículo 17, fracción III, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Nuevo León, establece una regulación distinta al supuesto de presunción de legítima defensa o también denominada legítima defensa privilegiada, conforme a la cual no sólo opera una presunción de que se actuó en legítima defensa cuando concurren las circunstancias normativas, sino que se habilita expresamente a causar una **lesión o privar de la vida a otro**, a quien encontrare dentro de su hogar, casa o lugar que tenga obligación de defender donde se encuentren bienes propios o ajenos, y el intruso ejerza violencia sobre las cosas o las personas.
13. La disposición debe leerse bajo el preciso contexto normativo en el cual fue redactado. El Código Penal contemplaba previamente a la introducción de la norma tanto la legítima defensa como la denominada legítima defensa privilegiada. Por tanto, fue voluntad del legislador el reformar la norma para introducir un cambio normativo que permitiese, a juicio y admisión del propio legislador, conductas más agresivas en el ejercicio de la legítima defensa. El cambio pretendió ser normativo, no cosmético ni de clarificación. En ese sentido, dicha disposición debe interpretarse como una hipótesis diferenciada de la legítima



defensa y de la presunción de la legítima defensa privilegiada previamente regulada en el código.

14. Bajo dicha premisa, la norma impugnada, según mi criterio, consagra una permisón para lesionar o privar de la vida a una persona adicional a la presuposición de una defensa legítima. Así, resulta evidente que la disposición impugnada incide directamente tanto en el derecho humano a la vida como en el derecho a la integridad personal, en la medida en que el legislador local introdujo una autorización para que los particulares, al actualizarse el supuesto descrito por la norma, puedan lesionar o privar de la vida a otra persona, tornándose, en consecuencia, lícita la conducta realizada.
15. Por tanto, contrario a la decisión de mayoría, concluyo que la porción normativa impugnada conforme al parámetro de regularidad constitucional de los derechos humanos a la vida y a la integridad personal, resulta inconstitucional.
16. Desde una perspectiva constitucional y convencional, es obligación del Estado Mexicano proteger los derechos a la vida y a la integridad personal, lo que impone el deber no sólo de prohibir la privación de la vida de las personas, sino también adoptar medidas vinculadas a preservarla o a minimizar el riesgo de que se pierda en manos del Estado o de otros particulares. De modo que el Estado debe abstenerse de conductas que den lugar a una privación arbitraria de la vida. Además, esta obligación de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal abarca toda amenaza que pueda tener por resultado la pérdida de la vida.
17. En el caso, el Congreso de Nuevo León al adicionar las porciones "lesión o prive de la vida a otro" contravino el contenido de los derechos humanos a la vida y a la integridad personal, pues, lejos de proteger, preservar y evitar toda amenaza tendente a privar de la vida a las personas, incentiva a los particulares a realizar actos que tengan por efecto, precisamente, lesionar o privar de la vida. Esta situación no encuentra una justificación razonable ni aun cuando la norma regula un supuesto de legítima defensa.
18. Recordemos que, si bien es cierto la legítima defensa se reconoce como una excepción al derecho a la vida, también lo es que dicha excepción debe resultar razonable y necesaria, proporcional a la fuerza del agresor y dirigida para paliar la amenaza extrema.
19. En virtud de lo anterior, bajo mi óptica, resulta claro que la medida impugnada no respeta los límites atinentes a un parámetro constitucional de la legítima defensa, en virtud de que elimina la posibilidad de examinar la razonabilidad y necesidad de la amenaza que supone la agresión y excluye, por tanto, la



posibilidad de considerar alternativas no letales, dado que el margen máximo considerado por el legislador será la privación de la vida y no otro.

20. Además, la norma impugnada autoriza la privación de la vida de una persona ante la protección de bienes jurídicos de menor jerarquía, como son los bienes patrimoniales, lo que implica que no exista razonabilidad entre el bien jurídico que se defiende y el que se afecta.
21. En este sentido, considero que asistía la razón a la Comisión de los Derechos Humanos al considerar que la norma prevé que se presumirá legítima defensa cuando una persona irrumpa en lugares ajenos y derivado de ello se lesione o se le prive de la vida sin atender al desarrollo de la conducta.
22. Lo anterior es así porque, como se ha explicado, la norma impugnada parte de la premisa de que, al presumirse la legítima defensa, ya no se requiere analizar si la repulsa empleada fue necesaria y racional. Entendida de esta manera, la porción normativa impugnada anula la posibilidad de examinar las particularidades de la conducta defensiva empleada.
23. Por otro lado, estimo que la expresión "*causare cualquier daño*" contenida también en la norma impugnada ya establece adecuadamente la legítima defensa privilegiada (inclusive en el caso de lesiones o privación de la vida) siendo innecesario especificar la habilitación de la magnitud del daño causado.
24. Dicho de otro modo, considero que por virtud de la expresión "*causare cualquier daño*" es posible entender que el daño causado al agresor estará en función de la necesidad racional de la defensa, lo que significa que la necesidad de la defensa deberá ser, en principio, la menos lesiva posible, pero si esto no es suficiente para repeler la agresión, entonces deberá recurrirse a una medida más grave. Esto explica que el daño causado al agresor no puede estar determinado *prima facie*, sino que, por el contrario, debe ser de acuerdo a la necesidad racional de la defensa empleada.
25. De ahí que, desde mi perspectiva, no resulte válido que la norma introduzca los elementos "*lesión o prive de la vida a otro*", ya que lo que en realidad permite es, precisamente, que se lleven a cabo los actos descritos, es decir, que el agredido lesione o, incluso, prive de la vida a su agresor. Desde este enfoque, se insiste, ya no sería posible examinar la necesidad de la defensa empleada porque la norma no establece un parámetro, sino la consecuencia más lesiva: privar de la vida a otro.
26. Por otro lado, la norma podría inclusive fomentar la comisión de un diverso delito, a saber, el homicidio. Si la norma pretendía expresamente resaltar me-



diante la clarificación la permisión de privar de la vida a diverso sujeto en la legítima defensa, el ciudadano se ve enfrentado a un énfasis en las posibilidades de lograr tal privación en su legítima defensa, a pesar de la ausencia de condiciones justificadoras de la defensa respecto a la agresión inminente.

27. De tal suerte que, por disposición de la norma, el único objetivo de la persona que se defiende podrá ser privar de la vida al intruso o agresor. Dicha conclusión resultaría inadmisibles porque el ordenamiento jurídico no concede un "derecho a matar", sino que reconoce un "derecho a defenderse", aunque para ello haya que matar a una persona.
28. Con base en lo expuesto, considero que la previsión "*causara cualquier daño*" contenida en la norma impugnada es acorde y suficiente para regular el supuesto de legítima defensa; por el contrario, los términos "*lesión o prive de la vida a otro*" anulan la posibilidad de que se analice la existencia de la necesidad racional en la defensa; circunstancia que torna la figura de presunción de legítima defensa en una figura arbitraria a la luz del contenido de los derechos humanos a la vida y a la integridad personal.
29. Este posicionamiento no implica que en ningún caso de legítima defensa pueda acontecer la privación de la vida del agresor. Aun en estos casos, la presunción establecida por la legítima defensa privilegiada obra a favor del ciudadano ante la concurrencia de los requisitos legales. Empero, la privación de la vida sigue siendo el último recurso al que debe recurrir la víctima, una vez descartadas las medidas alternativas posibles. Es decir, sostengo que, inclusive si la norma hubiese sido invalidada, las hipótesis válidas de legítima defensa en que se privó de la vida al agresor como respuesta proporcional seguirían encuadrando como causa de justificación del delito. Mi disenso constitucional no es que sostenga que la legítima defensa o su presunción resulta inconstitucional, sino que no es conforme con la carta fundante la autorización expresa de privación de la vida, ni su fomento.
30. Además, todo caso de privación de la vida analizado bajo la hipótesis genérica de la legítima defensa puede ser evaluada a través de la necesidad racional de la defensa. A pesar de que dicho análisis puede ser válidamente condicionado a una presunción de acreditamiento de los requisitos de la legítima defensa, no puede impedirse totalmente su análisis en situaciones concretas.
31. Por ello, voté en contra de esta acción de inconstitucionalidad y su antecedente en la acción de inconstitucionalidad 1/2018. Es mi convicción constitucional que no es posible establecer causas de justificación que volitivamente fomenten una respuesta desproporcional por parte del particular, ni que le trasladen a éste la carga de defensa de su patrimonio e integridad. El orden jurídico ya ofrecía respuesta a las situaciones típicas, al configurar la hipóte-



sis defensiva genérica (legítima defensa) y regular situaciones en las cuales se actualiza la presunción de dicha defensa legítima (legítima defensa privilegiada). La norma regula un tercer escenario en el cual se hace expreso el daño al individuo agresor y, en suma, a mi juicio no sólo se convalida, sino que se genera un incentivo directo en su causación.

32. No inadviento tampoco el contexto social en la cual la norma fue emitida. Un contexto bajo el cual el hartazgo popular ve con ojos de cansancio a la criminalidad creciente y en el cual la normativa intenta ofrecer alguna respuesta. Sin embargo, las normas inconstitucionales no deben ser jamás concebidas como remedios de la obligación del Estado de proporcionar la seguridad pública.
33. Por las razones expuestas es que no comparto la decisión de mayoría que declaró válida la norma impugnada, pues en mi criterio sí contraviene el derecho a la vida y a la integridad personal y debió ser decretada su invalidez.

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

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 85/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el cinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se reconoció la **validez** del artículo 17, fracción III, párrafo último, en su porción normativa "*lesión o prive de la vida a otro*", del Código Penal para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Número 268, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de junio de dos mil diecisiete.¹

¹ "Artículo 17. son causas de justificación:

"...

"III. Obrar el acusado en defensa de su persona, de su familia, de su honor o de sus bienes, o de la persona, honor o bienes de otro, repeliendo una agresión actual, violenta, sin derecho, y de la cual resulte un peligro inminente, a no ser que se pruebe que intervino alguna de las circunstancias siguientes:

"Primera: que el agredido provocó la agresión, dando causa inmediata y suficiente para ella.

"Segunda: que previó la agresión y pudo fácilmente evitarla por otros medios legales.

"Tercera: que no hubo necesidad racional del medio empleado en la defensa; y

"Cuarta: que el daño que iba a causar el agresor, era fácilmente reparable después por medios legales o era notoriamente de poca importancia comparado con el que causó la defensa.



Al respecto, coincido plenamente con el sentido de la sentencia y comparto la mayor parte de las consideraciones que la sustentan. Sin embargo, formulo el presente voto concurrente porque considero necesario apartarme de las consideraciones que de manera específica se desarrollan en el **subapartado 1**, denominado: "*Principios generales sobre la legítima defensa*",² **en torno a los alcances de la legítima defensa a la luz de la dogmática penal**. Lo anterior, pues considero que aquéllas no sólo resultaban innecesarias para resolver el asunto, sino que además podrían generar confusión sobre el parámetro de validez que esta Suprema Corte utilizó para resolver el asunto.

En efecto, me parece innecesario y metodológicamente incorrecto que la sentencia analizara el precepto impugnado haciendo referencia a la dogmática penal para fijar el contenido y alcances de la figura de la legítima defensa; pues la inclusión de estos argumentos podría dar lugar a entender que la dogmática penal puede ser utilizada como parámetro de regularidad constitucional, **lo que carece de todo fundamento**. Lo anterior, pues aunque la doctrina puede fungir como fuente de apoyo en la argumentación y fundamentación de una resolución, no se puede derivar de una opinión dogmática la invalidez de una norma de carácter general.

Desde mi perspectiva, para resolver la cuestión planteada, bastaba señalar que la argumentación esgrimida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos partía de una interpretación equivocada del precepto impugnado, **tal como de hecho se desarrolla en el subapartado 2 de la propia sentencia**.

En efecto, contrario a lo alegado por la Comisión accionante, de una interpretación literal, sistemática y teleológica de la expresión "*lesión o prive de la vida a otro*" que se encuadra en la disposición impugnada, de ninguna manera puede desprenderse una autorización para hacer uso desproporcionado de la fuerza en el ejercicio del derecho de defensa; esto es, fuera de los paráme-

"Se presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa, respecto de aquel que rechazare al agresor, en el momento mismo de estarse introduciendo o realizando actos idóneos encaminados a lograr entrar a su casa o departamento habitado, o de sus dependencias, cualquiera que sea el daño causado al agresor.

"Igual presunción salvo prueba en contrario favorecerá al que causare cualquier daño, lesión o prive de la vida a otro, a quien encontrare dentro de su hogar; en la casa en que se encuentra su familia, aun cuando no sea su hogar habitual; en un hogar ajeno que aquel tenga obligación de defender; en el local en que aquel tenga sus bienes, o donde se encuentren bienes ajenos que tenga obligación legal de defender, y el intruso ejerza violencia sobre las personas o sobre las cosas que en tales sitios se hallen."

² Este subapartado puede encontrarse específicamente de las páginas quince a veintiuno de la sentencia.



tros de la necesidad racional del medio empleado y que, por tanto, autorice a las personas a ejercer actos de venganza o de justicia por propia mano. Por el contrario, del contenido integral de la norma impugnada se desprende que para que se actualice el supuesto de legítima defensa siempre deberán respetarse los principios de racionalidad y necesidad.

Como se precisa en la sentencia, de la lectura conjunta del precepto impugnado se advierte que el mismo contiene una *presunción de legítima defensa*, o lo que en otras latitudes se conoce como *legítima defensa privilegiada*. Esta presunción, como el propio precepto señala, es *iuris tantum*, es decir, admite prueba en contrario, por lo que el Ministerio Público está en perfecta actitud de *desvirtuarla*, proporcionando elementos que permitan acreditar que en el caso no se actualizan todos los elementos de la legítima defensa. Esto es, **i)** la existencia de una "*agresión actual, violenta, sin derecho, y de la cual resulte un peligro inminente*"; **ii)** que el agredido no hubiera provocado la agresión; **iii)** que la agresión no pudiera ser fácilmente evitada por otros medios legales; **iv) que no hubiera necesidad racional del medio empleado en la defensa**; y **v)** que el daño causado por el agresor no pudiera ser fácilmente reparable de manera posterior por otros medios legales o fuera notoriamente de poca importancia con el daño que causó la defensa.

En ese sentido, en caso de no concurrir dichos requisitos, no es posible hablar de que se está actuando en legítima defensa para efecto de tenerla acreditada como una causa de justificación. Así, el hecho de que el precepto en cuestión permita tener por acreditados *prima facie* todos los elementos de la legítima defensa previstos en el artículo 17, fracción III, del Código Penal para el Estado de Nuevo León cuando se cause "*cualquier daño, lesión o prive de la vida a otro*" a quien se encontrare dentro de un bien inmueble ajeno, **no significa que pueda hacerse un uso desmedido o desproporcionado de la fuerza**. En cambio, lo único que esto significa es que, al actualizarse dicho supuesto de hecho, la carga de la prueba sobre la actualización de la legítima defensa se revierte, de manera que corresponderá al Ministerio Público derrotar dicha presunción.

Por tanto, coincido plenamente en que debía reconocerse la validez de la porción normativa impugnada; sin embargo, en mi opinión, las razones que sustentan dicha decisión debían circunscribirse a evidenciar la incorrecta lectura e interpretación del precepto impugnado por parte de la accionante, sin incluir el análisis de la figura de la legítima defensa a la luz de la dogmática penal.

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



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. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

III. ANTECEDENTES PENALES. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO REQUISITO NO CONTAR CON ÉSTOS PARA OCUPAR UN CARGO DENTRO DEL COMITÉ DE CONTRALORÍA SOCIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, VULNERA LOS DERECHOS HUMANOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 80 TER EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SIN ANTECEDENTES PENALES" DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO 175, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL UNO DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).

IV. ANTECEDENTES PENALES. LA INTRODUCCIÓN POR PARTE DEL LEGISLADOR DE UNA DIFERENCIACIÓN INJUSTIFICADA, QUE EXCLUYE DE LA POSIBILIDAD DE INTEGRAR EL COMITÉ DE CONTRALORÍA SOCIAL EN EL ESTADO DE HIDALGO PARA DESEMPEÑARSE EN EL CARGO PÚBLICO POR CONTAR CON ANTECEDENTES PENALES, RESULTA CONTRARIO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 80 TER EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SIN ANTECEDENTES PENALES" DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO 175, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL UNO DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).

V. ANTECEDENTES PENALES. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO REQUISITO NO CONTAR CON ÉSTOS PARA OCUPAR UN CARGO DENTRO DEL COMITÉ DE CONTRALORÍA SOCIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, SIN PRECISAR, SI SE TRATA SOBRE DETERMINADOS DELITOS, A LA FORMA DE SU COMISIÓN, O A SU PENALIDAD, ENTRE OTRAS CUESTIONES, IMPLICA UNA CONFIGURACIÓN NORMATIVA SOBREINCLUSIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 80 TER EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SIN ANTECEDENTES PENALES" DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO DE HIDALGO,



ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO 175, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL UNO DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 80 TER EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SIN ANTECEDENTES PENALES" DE LA LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO DE HIDALGO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO 175, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL UNO DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE ENERO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda inicial.** Por oficio presentado el dos de mayo dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la porción normativa "***sin antecedentes penales***" del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante el Decreto 175, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el uno de abril de dos mil diecinueve. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 80 Ter. Quienes conformen los Comités de Contraloría Social deberán ser ciudadanos residentes y beneficiarios del lugar donde se aplica el programa social, sin antecedentes penales, definiéndose en el reglamento de la



presente ley y en las reglas de operación del programa correspondiente, las bases para su elección, conformación e integración."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados. La Comisión accionante señaló que la norma impugnada viola los artículos 1o. y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5.6 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 10.3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Registro del expediente y turno. Por acuerdo de siete 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 acción de inconstitucionalidad con el número **50/2019** y lo turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa**, para la tramitación del proceso y formulación del proyecto de resolución respectivo.

CUARTO.—Admisión de la demanda. La Ministra instructora dictó auto admisorio el ocho de mayo de dos mil diecinueve, en el que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo para que rindieran sus informes; además, se requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al órgano ejecutivo, un ejemplar en el que conste su publicación. De igual forma ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que formularan sus pedimentos antes del cierre de instrucción.

QUINTO.—Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo. Mediante proveído de tres de junio de dos mil diecinueve, se tuvo al gobernador del Estado de Hidalgo rindiendo el informe requerido y acompañando un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, en el que se publicó el decreto por el que se adicionó la norma impugnada. Con respecto al informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, mediante proveído de dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, se tuvo por rendido el informe solicitado de manera extemporánea; asimismo, en dicho proveído, y toda vez que fue omiso en remitir copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada, que le fueron solicitados, se le requirió, de nueva cuenta, la



remisión de dichos antecedentes incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se haya aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los diarios de debates respectivos.

SEXTO.—Manifestaciones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Ninguna de dichas dependencias realizó manifestaciones en el presente asunto.

SÉPTIMO.—Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de nueve de septiembre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora tuvo a la Comisión Accionante formulando alegatos y por diverso proveído de dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, al haber concluido el plazo legal para que el resto de las partes alegaran lo propio, sin que lo hayan hecho, cerró instrucción, 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), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ y 10,

¹ **Constitución Federal.**

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

"...

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

"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."



fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada, debiendo tener en cuenta que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma impugnada fue expedida mediante Decreto 175, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el uno de abril de dos mil diecinueve.

El plazo de treinta días naturales transcurrió del día dos de abril al primero de mayo de dos mil diecinueve, siendo este último día inhábil, como se aprecia en el siguiente calendario:

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

"**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 **Acuerdo General Plenario Número 5/2013.**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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



Abril-mayo 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	1	2	3	4

- Publicación
- Plazo de 30 días
- Fecha de presentación

En ese sentido, si la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día hábil siguiente al de la terminación del plazo, esto es, el dos de mayo de dos mil diecinueve, se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación en la causa.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia⁶ señala que los promoventes deben

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

⁶ **Ley reglamentaria de la materia.**

"**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



comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece por conducto de su presidente, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, en la medida en que insiste que las normas impugnadas resultan violatorias de derechos humanos.

Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción en contra de la porción normativa "***sin antecedentes penales***" del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo al considerar que vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, y transgrede el principio de reinserción social, es evidente que **el accionante tiene legitimación para impugnarla**.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma cuestionada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización de alguna, por lo que **se procede a realizar el estudio de fondo**.

QUINTO.—**Concepto de invalidez.** En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló lo siguiente:

- La norma impugnada, al exigir no tener antecedentes penales como requisito para ocupar un cargo dentro del Comité de Contraloría Social del Estado de

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."

⁷ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"**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."



Hidalgo, vulnera los derechos humanos de igualdad y no discriminación, y transgrede el principio de reinserción social.

- Tal exigencia genera un efecto discriminatorio al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen en esa circunstancia, lo cual se traduce en la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, en virtud de que cualquier persona que aspire a ese cargo y hubiere cometido alguna conducta delictiva quedaría imposibilitado para desempeñarlo. De esta forma (sic).

- Así, el análisis de los motivos de inconstitucionalidad se puede dividir en dos apartados: por un lado, lo relativo a las violaciones a los derechos de igualdad y no discriminación y, por otro, la afectación al principio de reinserción social.

- **Transgresión a los derechos de igualdad y no discriminación.** La accionante explica que la contraloría social se compone de comités, los cuales se erigen como un instrumento de que disponen los beneficiarios y la sociedad en general, para verificar el cumplimiento de las metas de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos destinados a cada programa, así como para interponer quejas o denuncias ante la autoridad competente.

- La exigencia consistente en no tener antecedentes penales, tiene un efecto discriminatorio para aquellas personas que compurgaron una pena –incluso no privativa de la libertad– por la comisión de cualquier delito, pues tiene como consecuencia la imposibilidad de formar parte de dicho comité.

- Suponiendo sin conceder que la norma pueda perseguir un fin válido, dirigido a que las personas que quieran acceder a ocupar un cargo dentro de los referidos comités, gocen de buena reputación, la misma no especifica por cuáles delitos y por qué tipo de penas podrá quedar impedida una persona para integrar dicho comité, lo cual resulta en una restricción desproporcionada.

- La norma impugnada implica una restricción absoluta y desproporcional, sin ninguna acotación en cuanto al delito cometido y la pena impuesta, lo que vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como el principio de reinserción social que rige el sistema penitenciario mexicano.



- De esta manera, la norma discrimina con base en una categoría sospechosa, consistente en la condición social de las personas que han cumplido una sanción penal, dado que –continúa argumentando el promovente– dicha circunstancia excluye a las personas que hayan sido condenadas penalmente de la posibilidad de desempeñarse dentro de un comité social, encargado de vigilar la correcta aplicación de los programas sociales.

- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, constituyen rubros prohibidos de discriminación, asociadas a una desvaloración cultural, desventaja social o marginación política. La razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que, de manera no limitativa, existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar o discriminar. En el mismo sentido, precisa que este Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e incluso prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a personas y grupos de ámbitos que, de un modo u otro, están insertos. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho a la igualdad jurídica ha sido configurado en el orden jurídico mexicano a partir de dos principios definidos: la igualdad ante la ley y la igualdad en la ley.

- Siguiendo estas ideas, la porción normativa combatida contiene una categoría sospechosa, con base en la condición social, criterio que se ubica dentro de las prohibidas en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

- Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 8/2014, el Tribunal Pleno estableció las directrices de escrutinio que permitirá verificar si las medidas legislativas tienen un contenido prohibido de discriminación, bajo los siguientes parámetros: 1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa; 2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, y 3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible. En ese sentido, detalla en qué debe consistir el examen a realizarse para llevar a cabo dicha verificación.



- Atendiendo a los elementos descritos, la norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que, no resisten un juicio de proporcionalidad o razonabilidad.

- Lo anterior, pues la imposibilidad de ser parte del Comité de Contraloría Social de dicha entidad, impuesto a las personas que cuentan con antecedentes penales, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto que constitucionalmente justifique ese impedimento, en razón de que existen diversos ilícitos cuya comisión no implica que exista incompatibilidad con el ejercicio de dicha actividad. Por ello, no resulta constitucionalmente válido que la norma exija, en los términos en los que se encuentra configurada, no tener antecedentes penales.

- **Vulneración al principio de reinserción social.** Derivado de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de la pena, siendo que toda persona que ha cometido un delito, se aparta de la sociedad y la finalidad última de la pena es reinsertar al individuo a la misma a través de diversas herramientas.

- Así lo ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **P./J. 31/2013 (10a.)**, de título y subtítulo: "REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

- La norma impugnada no establece una distinción clara respecto de los delitos acreditados en un proceso penal que impiden formar parte del Comité de Contraloría Social del Estado, pues permite la exclusión injustificadamente de la posibilidad de participar en dicho mecanismo ciudadano de vigilancia, haciendo extensiva la prohibición tanto por delitos dolosos como culposos, generando una alteración constitucional directa que se contrapone con el contenido del derecho humano a la reinserción social, toda vez que las personas que cometieron un delito culposo y fueron sentenciadas, automáticamente quedan impedidas para poder acceder a un cargo dentro del referido comité.

- La porción normativa impugnada, al establecer como requisito no tener antecedentes penales, sin hacer distinción entre las posibles modalidades en la



comisión de los delitos y las penas impuestas, resulta una exigencia desproporcionada que impide que las personas que fueron sentenciadas en un procedimiento penal, incluso por delitos culposos y mediante sanciones no privativas de la libertad, puedan reinserirse en la sociedad, excluyéndolas sin existir una justificación válida.

- Lo anterior, sin que pase desapercibido que el requisito de no contar con antecedentes penales puede ser exigible para diversos cargos, empleos o comisiones; no obstante, resulta necesario que dichos requisitos atiendan a las especificidades del trabajo que deba realizarse y no constituyan requerimientos genéricos.

- En el caso, suponiendo que el interés de la norma sea garantizar la seguridad y confianza de las personas a quienes puedan verificar el cumplimiento de las metas y los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos destinados a cada programa social, así como interponer quejas o denuncias, no es obstáculo para ello que una persona que hubiese cumplido alguna pena por delito culposo, pueda desempeñar adecuadamente esa función, de manera que para que la restricción fuere justificada, debería atender a la naturaleza de las funciones del comité y no establecerlo como un requisito abierto.

- En el pronunciamiento sobre antecedentes penales del año dos mil dieciséis, en síntesis, se señaló que: *"Es necesario considerar que los antecedentes penales, forman parte del pasado de la persona y se encuentran dentro de su vida privada y que no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva"*.

- Por su parte, las "Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos" o "Reglas Nelson Mandela" de la Organización de la Naciones Unidas, en relación con el derecho a la reinserción social, sugiere que: *"Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los ex reclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo"*.



- De lo anterior se desprende que los empleos, cargos o comisiones del servicio público, inclusive aquellos que son de elección popular, prevén entre otros requisitos, el no haber sido condenado por delito doloso, lo que significa que, para quedar impedido para ejercer dichos cargos, el ilícito cometido necesariamente debe de ser doloso. Sin embargo, la norma impugnada no distingue entre delitos dolosos y culposos, lo que significa que se niega toda posibilidad de poder formar parte del Comité de Contraloría Social del Estado, para aquellas personas que hayan cometido una conducta ilícita sin haber tenido la intención para ello. En tal sentido, de una manera total y absoluta, se impide que una persona que cometió cualquier delito, sea cual fuere el grado de culpabilidad con el que lo hubiere ejecutado el ilícito, quede excluida para poder formar parte de dicho comité.
- En conclusión, la porción normativa que ahora se impugna se aleja de los fines perseguidos por el principio de reinserción social y resulta discriminatoria y estigmatizante; por ende, es contraria al régimen protector establecido en el marco constitucional.

SEXTO.—**Estudio.** Atendiendo a los precedentes sustentados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, este Tribunal Pleno observa que la porción normativa "***sin antecedentes penales***" del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante el Decreto 175, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el uno de abril de dos mil diecinueve, resulta violatoria del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminar reconocidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**, en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, este Pleno declaró la **invalidez** de la porción normativa "... ***y no tener antecedentes penales*** ..." contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada por Decreto 930, publicado en la Gaceta Oficial de la citada entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en torno a los requisitos relativos para ser jefe de manzana o comisario municipal, ello con base en las consideraciones siguientes:

"Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio



adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

"Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

"Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

"No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino que será constitucionalmente exigido.⁸

⁸ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto



"En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incursos en tal situación.

"Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)⁹ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

"El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

"Por lo que hace al segundo principio, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

⁹ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUS-TANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."



"No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

"De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

"Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

"En el caso concreto, es pertinente señalar que la formulación de la norma en la porción normativa que dice '... no contar con antecedentes penales ...' comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo por la sujeción a un proceso penal en curso.

"Ahora bien, examinada la norma controvertida, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de jefes de manzana o comisarios municipales en los Municipios del Estado de Veracruz, lo cierto es que establece, entre otros requisitos para acceder al cargo, '... no contar con antecedentes penales ... con lo cual el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exige al aspirante que



demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

"Lo anterior, porque los cargos de jefes de manzana y de comisario municipal no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los encumbra, y se trata solamente de servidores públicos auxiliares del Ayuntamiento, quienes de conformidad con el artículo 65 de la misma ley que aquí se analiza, cuentan con diversas atribuciones de apoyo a las tareas de ese órgano de gobierno, lo cual presupone que también están sometidos a las instrucciones y disciplina que les impongan sus superiores. Esas facultades en síntesis son las siguientes:

- "• Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento;
- "• Informar al presidente municipal de sus funciones;
- "• Actuar como conciliador o mediador en los conflictos;
- "• Orientar a las partes a acudir ante algún Centro de Justicia Alternativa o de Mediación;
- "• Colaborar en campañas de alfabetización;
- "• Expedir constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el secretario del Ayuntamiento;
- "• Solicitar programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública; y,
- "• Solicitar acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial, protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras.



"Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

"En el caso concreto, la formulación de la norma en la porción normativa que dice '... no contar con antecedentes penales ...' comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo por la sujeción a un proceso penal en curso, por lo que el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas en extremo sobreinclusivas, sin prejuizar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o sólo ésta); a su penalidad (cualquiera o sólo de prisión); etcétera.

"Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, también se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez contra la porción normativa '... y no contar con antecedentes penales ...', contenida en el artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que lo procedente es declarar su invalidez."

De lo anterior se desprende, en síntesis, que esta Suprema Corte de Justicia al interpretar el **derecho humano a la igualdad** reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha observado que tiene una doble faceta o dimensión, por un lado, en su **carácter formal, adjetivo o de derecho**, toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante; por otro, en su **dimensión sustancial o de hecho**, tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.



Como ha explicado este Pleno, la formulación normativa "**sin antecedentes penales**" contenida en la norma impugnada en este medio de control constitucional, comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo por la sujeción a un proceso penal en curso, de manera tal que **se trata de una configuración normativa sobreinclusiva**, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o sólo ésta); a su penalidad (cualquiera o sólo de prisión); entre otros.

En esos términos, **dicha porción normativa vulnera el principio de igualdad**, pues si bien la norma va dirigida a todas las personas que potencialmente puedan integrar los Comités de Contraloría Social, en concreto, los ciudadanos residentes y beneficiarios del lugar donde se aplica el programa social respectivo, lo cierto es que **el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar**, pues exigir al aspirante que demuestre que, en su pasado, no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, en términos del artículo 3, fracción XXIII,¹⁰ de la Ley analizada, **el cargo como integrante de un Comité de Contraloría Social no es de elección popular**, sino que constituyen **cargos voluntarios y**

¹⁰ "Artículo 3. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

(Adicionada, P.O. 1 de abril de 2019)

"XXIII. Comités de Contraloría Social: Instrumento de que disponen los beneficiarios y la sociedad de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica, para verificar el cumplimiento de las metas y los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos destinados a cada programa social, así como para interponer quejas o denuncias ante la autoridad competente."



honoríficos, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los encumbra; además, sus funciones públicas se limitan a verificar el cumplimiento de las metas y programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos destinados a cada uno de esos programas, así como, ante cualquier irregularidad, interponer quejas o denuncias ante la autoridad competente.

Asimismo, destaca que en términos del artículo 80¹¹ de la referida ley, se establece la obligación al Gobierno del Estado y Municipios de impulsar la Contraloría Social, debiendo facilitar y otorgar la información y capacitación necesarias para el cumplimiento de los fines a través de dichos comités, los cuales cuentan con la facultad de acudir en forma directa ante el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso Local y la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado, sea para interponer quejas o denuncias o para recibir apoyo y asesoría.

Conforme a ello, resulta claro que **los integrantes de los Comités de Contraloría Social cumplen con tareas de apoyo a los órganos de gobierno locales y municipales en sus funciones públicas de contraloría y fiscalización,** en relación con el cumplimiento de metas de los programas sociales y la correcta aplicación de los recursos destinados para ello; incluso reciben información, capacitación, apoyo y asesoría de aquéllos, para el debido cumplimiento de sus funciones.

De esta forma, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada que excluye de la posibilidad para que las personas que, de manera voluntaria y honorífica, deseen integrar un Comité de Contraloría Social en el Estado de Hidalgo, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en el cargo público, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al principio de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

¹¹ (Reformado, P.O. 1 de abril de 2019)

"Artículo 80. El Gobierno del Estado y los Municipios impulsarán la Contraloría Social, facilitarán y otorgarán la información y capacitación necesarias para el cumplimiento de sus funciones a través de Comités de Contraloría Social, los que tendrán la facultad de acudir en forma directa ante el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso y la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado, bien sea para interponer quejas o denuncias o para recibir apoyo y asesoría."



Así, se concluye que la formulación de la norma combatida en la porción normativa que dice "**sin antecedentes penales**" del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, impugnado en este asunto, comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo por la sujeción a un proceso penal en curso, por lo que el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas en extremo sobreinclusivas, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar con antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o sólo ésta); a su penalidad (cualquiera o sólo de prisión); entre otros.

Atendiendo a lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que debe declararse la invalidez de la porción normativa "**sin antecedentes penales**" del artículo 80 Ter de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante el Decreto 175, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el uno de abril de dos mil diecinueve, sin que sea necesario examinar el resto de los conceptos de invalidez formulados por la promovente de esta acción.

En ese sentido, el texto de la norma combatida, a partir de que surta efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente forma:

"Artículo 80 Ter. Quienes conformen los Comités de Contraloría Social deberán ser ciudadanos residentes y beneficiarios del lugar donde se aplica el programa social, definiéndose en el reglamento de la presente ley y en las reglas de operación del programa correspondiente, las bases para su elección, conformación e integración."

SÉPTIMO.—**Efectos.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.

Por lo expuesto y fundado, el 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 80 Ter, en su porción normativa "sin antecedentes penales", de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante Decreto Núm. 175, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo, en atención a lo dispuesto en el considerando séptimo de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, 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 en la causa, a las causas de improcedencia y al concepto de invalidez.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 80 Ter, en



su porción normativa "sin antecedentes penales", de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, adicionado mediante Decreto Núm. 175, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil diecinueve, por violar el artículo 1o. constitucional.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Hidalgo.

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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, reservando el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de marzo de 2021.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) y P./J. 31/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121; y 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 124, con números de registro digital: 2015679 y 2005105, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA).

III. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA CONSISTENTE EN TENER AQUÉLLA PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS ESTÁ LIMITADA A QUE ÉSTOS, ASÍ COMO SUS FUNCIONES CORRESPONDIENTES, SEAN ESTRATÉGICOS, PRIORITARIOS Y VINCULADOS DIRECTAMENTE CON LA PROTECCIÓN DE LA SOBERANÍA Y LA SEGURIDAD NACIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA).

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA).

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA).

VI. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA EXPLÍCITA DE CIERTOS CARGOS Y FUNCIONES PARA MEXICANOS POR NACIMIENTO ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE LIMITA, EN PRINCIPIO, A LOS QUE CORRESPONDEN



A LA TITULARIDAD DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, O A ÁMBITOS QUE INCIDEN EN LA ESTRUCTURA BÁSICA ESTATAL, O EN ASPECTOS RELATIVOS A LA SOBERANÍA NACIONAL O A LA DEFENSA DE ÉSTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA).

VII. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA SER SECRETARIO, COORDINADOR JURISDICCIONAL, ACTUARIO O JEFE DE LA UNIDAD DE APOYO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SINALOA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de abril de dos mil veinte.

VISTOS; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 93/2018**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por oficio presentado el treinta y uno de octubre 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, en los siguientes términos:

2. Autoridad emisora de la norma impugnada:

- Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.

3. Autoridad promulgadora de la norma impugnada:

- Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

4. Norma general cuya invalidez se reclama:

• Artículo 25, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa**, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el uno de octubre de dos mil dieciocho.

5. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados.** La accionante, sostiene que la norma general impugnada, vulnera los siguientes preceptos de orden constitucional y convencional.

• 1o., 5o., 30, 32 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 1o., 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea como único concepto de invalidez, el siguiente:

"ÚNICO. El artículo 25, fracción I, en la porción normativa '*por nacimiento*', de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo



lícitos, al establecer como requisito para ejercer los cargos públicos de secretario, coordinador jurisdiccional, actuario y jefe de la unidad de apoyo administrativo del tribunal, el ser ciudadano mexicano por nacimiento, excluyendo injustificadamente a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida de forma distinta."

7. Dicho concepto, se sostiene en tres líneas argumentativas:

a) Distinción sustentada en el origen nacional y su examen como categoría sospechosa.

La norma impugnada no cumple con el requisito de escrutinio estricto sobre las normas que contienen categorías sospechosas, en virtud de que no existe justificación constitucionalmente imperiosa, para exigir ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos de secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la unidad de apoyo administrativo del tribunal, en el Estado de Sinaloa, dado que sus funciones específicas son esencialmente administrativas.

En la demanda, se detallan las funciones referidas a cada uno de los mencionados cargos y, con ello, se pretende evidenciar que no existe necesidad de imponer una restricción, por lo que la norma resulta discriminatoria respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

Se explica que la restricción impuesta a la participación de los naturalizados mexicanos en la selección para los cargos públicos aludidos, no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido, ya que las funciones de los puestos en cuestión, no atienden a cuestiones referentes a la seguridad nacional, a las fuerzas armadas o a la titularidad de alguna Secretaría de Estado.

b) Transgresión al derecho de libertad del trabajo y acceso a un cargo público.

Se indica que el no justificar de manera razonable la exigencia, viola el derecho de libertad del trabajo y acceso a un cargo público, que genera un supuesto de discriminación, constitucionalmente prohibido al sustentarse en motivos de origen nacional.



Se cita a la Primera Sala de la Suprema Corte, en cuanto a que ha precisado que el derecho de igualdad tiene como objetivo disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

También se cita a la Corte Interamericana de Derechos Humanos –Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela–, ya que ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público.

Se indica que el Estado Mexicano tiene la obligación de remover o disminuir los obstáculos que impidan a ciertas personas ejercer sus derechos.

Así, el derecho del trabajo reconocido en el artículo 123 constitucional, debe ser protegido en un plano de igualdad.

Luego, si el caso en concreto involucra de manera específica el acceder a un cargo público, se debe garantizar que no existan obstáculos para ejercer este derecho.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-4/84, consideró a la nacionalidad como un estado natural del ser humano y señala que restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados, constituyen verdaderos casos de discriminación que crean injustificadamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país.

c) Reserva exclusiva de cargos públicos (a casos específicos de la Constitución Federal y a los que señale el Congreso de la Unión).

La Constitución Federal en su artículo 32, prevé casos específicos en los que podrá exigirse la calidad de mexicano por nacimiento cuando se trate de



cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales; mismas que en el caso no se satisfacen.

Se menciona que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, estimó que la facultad de configuración legislativa que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y no a las Legislaturas Locales, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una **razonabilidad en función de los cargos de que se trate**.

Las atribuciones en la norma impugnada de los cargos de secretarios, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Sinaloa, no están encaminadas a asegurar la soberanía y seguridad nacional, sino únicamente a realizar gestiones esencialmente administrativas, por lo que no es posible exigir la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento para ocupar dichos cargos, pues el resultado de esa medida trae como consecuencia la discriminación de los mexicanos por naturalización en un puesto que no tiene relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales. Se estima que la exigencia que se cuestiona, trae además consigo la violación al derecho al trabajo contemplado en los artículos 5o. y 123 constitucionales, así como al derecho de los ciudadanos mexicanos a poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, contenido en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General.

Asimismo, dicho artículo constitucional señala que exclusivamente el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en los que se podrá requerir ser mexicano; sin embargo, **las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para establecer dicha exigencia**.

8. CUARTO.—**Admisión y trámite**. En acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, bajo el número **93/2018** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

9. Por acuerdo de seis de noviembre 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 Sinaloa, para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, les requirió los antecedentes legislativos y un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación de la norma impugnada.

10. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.** En acuerdo dictado el diez de diciembre de dos mil dieciocho, se tuvo por recibido el informe justificado rendido por el Poder Ejecutivo del Estado, en el que, esencialmente:

- Refirió que resultaban ciertos los hechos que se le atribuyen, consistentes en la promulgación y publicación del Decreto 831, el cual contiene la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, publicado el uno de octubre de dos mil dieciocho; no obstante, se externó también que dicho Poder se muestra en plena disposición de salvaguardar el derecho a la igualdad y a la no discriminación; así como de acatar cualquier resolución del Máximo Tribunal del País.

11. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa.** En acuerdo dictado el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, se acordó el informe rendido, de manera extemporánea, por el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, el cual, señaló, en síntesis, los siguientes argumentos:

- No son válidos los argumentos establecidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ya que el decreto impugnado de inconstitucional es acorde con la regulación contenida en la propia Constitución Federal y en otras leyes ordinarias.

- El requisito para ocupar ciertos cargos públicos consistente en ser mexicano por nacimiento, se encuentra inicialmente en el artículo 32 de la Constitución General de la República el cual establece:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad."



- En consonancia con el precepto citado, el requisito en mención se encuentra presente para ocupar los cargos de comisionado, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones, diputado, senador, presidente del país, secretario de despacho, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, gobernador de cualquiera de los Estados integrantes de la Federación, donde en este último caso no sólo es necesario ser mexicano por nacimiento, sino además ser nativo del Estado de la entidad federativa que se gobierne.

- Los artículos 32 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que el ejercicio de los cargos o funciones para los cuales por disposición de la propia Constitución se requiera ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes tengan esa calidad, y que tal reserva será aplicable a aquellos cargos o funciones que así lo señalen otras leyes federales, es decir, tales requisitos son concomitantes. Se citaron como apoyo, los siguientes criterios:

"NOTARIADO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, AL ESTABLECER QUE PARA OBTENER LA PATENTE DE ASPIRANTE A NOTARIO SE REQUIERE SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

"NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS. BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD."

- El decreto impugnado fue emitido en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la que se establece expresamente como facultad exclusiva del Congreso del Estado, la de expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado.



- Fueron respetadas a cabalidad las ordenanzas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, al igual que el resto de las disposiciones legales aplicables.

12. SÉPTIMO.—**Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveído de catorce de febrero de dos mil diecinueve, se agregaron a los autos los alegatos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se acordó el cierre de la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución. Destaca también que, en acuerdo de veintiséis de febrero siguiente, se agregaron a los autos los alegatos formulados de manera extemporánea por el Poder Ejecutivo del Estado.

13. OCTAVO.—**Retorno.** En proveído dictado el diez de octubre de dos mil diecinueve y, considerando que el Tribunal Pleno en sesión del mismo día, determinó que los asuntos turnados a la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., se retornaran por estricto decanato entre los Ministros que integran el Pleno, se determinó retornar el presente expediente al Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**. Ello, con fundamento en el artículo 14, fracciones II, primer párrafo y XXIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los numerales 34, fracción XXII, y 81, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONSIDERANDO:

14. 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), de la Constitución Federal;¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica

¹ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ... 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,



del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa y distintos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

15. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. En el caso, el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, fue publicado mediante Decreto 831 en el Periódico Oficial del Estado, el **uno de octubre de dos mil dieciocho**, como se advierte del ejemplar que obra agregado en el expediente.³

17. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la ley reglamentaria, el plazo para promover la presente acción, transcurrió del **martes dos al miércoles treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho**.

18. Bajo ese contexto, al haberse presentado la acción de inconstitucionalidad el **treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho**,⁴ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que la misma fue promovida oportunamente.

que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

² "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 Foja 137 del expediente principal.

⁴ Foja 35, vuelta, ibidem.



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

20. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁵ dispone, sustancialmente, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para instar acción de inconstitucionalidad en contra de, entre otras, normas emitidas por las Legislaturas Estatales, cuando se alegue la transgresión de los derechos humanos consagrados en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

21. A su vez, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde al presidente de la referida Comisión su representación legal.

22. Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, en relación con el diverso numeral 11, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁶ las partes deben comparecer a

⁵ "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 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."

⁶ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

"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."



juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

23. Luego, si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción es **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 por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión,⁷ puede concluirse que dicho funcionario, sí está facultado para actuar en la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

24. A la vez, en el caso se plantea la incompatibilidad del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa con la Constitución General y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por estimar que se violan los derechos a la igualdad y no discriminación, a la libertad de trabajo, así como a desempeñar un empleo público.

25. De igual forma, se cuestiona la competencia de la Legislatura Local para emitir la norma impugnada.

26. Sobre ello, si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa.

27. Lo anterior, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en los particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos, legalidad y seguridad jurídica.⁸

⁷ Foja 36, *ibídem*.

⁸ Resulta aplicable la tesis P./J. 31/2011, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y,



28. Por lo anterior, se concluye que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra debidamente legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en los términos planteados.

29. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** No se hicieron valer causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni se advierte alguna otra de oficio por este Tribunal Pleno.

30. QUINTO.—**Estudio de fondo.** El problema jurídico a resolver en la presente acción de inconstitucionalidad, está relacionado con la determinación del legislador del Estado de Sinaloa de prever como requisito para ser secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal de Justicia Administrativa de dicho Estado, el ser **mexicano por nacimiento**.

31. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción I, en la porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, por considerar que vulnera los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre esta reserva.

POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos."



32. En su único concepto de invalidez la accionante plantea tres argumentos torales: a) Distinción sustentada en el origen nacional y su examen como categoría sospechosa; b) Transgresión al derecho de libertad del trabajo y acceso a un cargo público; y, c) Reserva exclusiva de cargos públicos (a casos específicos de la Constitución Federal y a los que señale el Congreso de la Unión).

33. Ahora bien, por ser una cuestión de estudio preferente, en la presente acción de inconstitucionalidad se habrá de definir, en primer término, si la norma impugnada fue emitida por autoridad competente o no. El precepto normativo que se combate es del tenor literal siguiente:

Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

"**Artículo 25.** Para ser **secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la unidad de apoyo administrativo** del tribunal, se requiere:

"I. Ser **ciudadano mexicano** por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos."

34. Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que para ser **secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa**, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad estima inconstitucional, en virtud de que el legislador local, en términos de lo previsto en el numeral 32 de la Constitución Federal, no cuenta con facultades para prever como requisito para ocupar dicho cargo el ser mexicano por nacimiento.

35. El anterior argumento es esencialmente **fundado**, porque si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa; ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que **las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas**, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.



36. En efecto, la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso del Estado de Sinaloa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

37. A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y, para ello, es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Título I

"...

"Capítulo II

"De los mexicanos

"**Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.



"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37.

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. ..."



38. De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado "A" del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado "B" del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

39. Es necesario precisar que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la **reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete**, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:



- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

- En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el



fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

- Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

40. Por otra parte, en el **dictamen de la Cámara Revisora** (diputados), se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

- Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos deri-



vados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad".

- El Constituyente considera que las Fuerzas Armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

41. Del análisis de la exposición de motivos, se desprende que la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.



42. Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa, se traducían en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.

43. Sin embargo, del procedimiento de reforma aludido, se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la "doble nacionalidad", debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacional, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primera parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservarán en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

44. Así fue, precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización– que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues "sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países".

45. Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.



46. Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "una voluntad real de ser mexicanos", sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano "que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales", los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

47. A partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental, aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales (artículo 116), y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

48. En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció –como ya se vio–, expresamente, diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

49. Ahora bien, en relación con dicho mandato constitucional, este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de



las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; sin embargo, en el presente asunto, la cuestión a dilucidar se constriñe a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

50. Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como se adelantó, de que el criterio que debe prevalecer –tal como se procederá a evidenciar–, es el relativo a que **las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos**; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

51. En efecto, este Tribunal Constitucional en diversos precedentes ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite, como acontece en el caso, en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios (vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional); de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

52. Lo anterior obliga traer a contexto el contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación, a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual, textualmente establece:



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

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

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

53. Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹ determinó que del artículo 1o. constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1o. constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que

⁹ En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.



constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.¹⁰

54. En ese sentido, se desprende que en el ámbito legislativo existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretenden extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; reiterando que ello es, salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

55. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción. Apoya la anterior consideración, la tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no

¹⁰ Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.



discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta."¹¹

56. Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹² ha sostenido que en ese derecho se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y, por tanto, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad. Dicha jurisprudencia determina textualmente:

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATI-

¹¹ Sus datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, tesis P./J. 9/2016 (10a.), página 112.

¹² Cuyo criterio comparte este Pleno.



VAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuida-



doso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad."¹³

57. Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto– que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

58. Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.¹⁴

59. Tal conclusión concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del Constituyente Federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran en tales condiciones todos los derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes

¹³ Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, «registro digital: 169877».

¹⁴ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:

- Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho estatus, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 de la Constitución Federal; y

- La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacional).

60. En ese sentido, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

61. Consecuentemente, aplicados tales razonamientos a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, pues el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de dicha entidad, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser **secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la unidad de apoyo administrativo** de dicho tribunal, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo debe declararse inconstitucional, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, ni analizar la misma al tenor de los restantes conceptos de invalidez,¹⁵ pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

¹⁵ Novena Época. Registro digital: 181398. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia constitucional, tesis



62. En estas condiciones, al ser fundado el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa "**por nacimiento**" de la **fracción I del artículo 25** de la **Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa**.

63. Similares consideraciones se adoptaron por el Tribunal Pleno al resolver en sesión del siete de enero de dos mil veinte, la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**, por cuanto hace al artículo 23 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

64. SEXTO.—**Efectos**. La invalidez del **artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa**, en la porción normativa que dice "**por nacimiento**", surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, mismos que señalan:

"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

P./J. 37/2004, página 863, rubro: "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.". Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de mayo en curso, aprobó, con el número 37/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo de dos mil cuatro.



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."

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto Número 831, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa, en los términos precisados 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 Sinaloa", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, 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 once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales bajo el argumento de que este requisito sólo puede establecerlo la Constitución, Pardo Rebolledo sólo por el argumento de la incompetencia de las Legislaturas Locales para regular este requisito, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, 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 declarar la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto Número 831, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández se adhirió al voto concurrente del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea para formar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

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 a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

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 propuestos.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 2021.

Las tesis aisladas de rubros: "NOTARIADO. EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, AL ESTABLECER QUE PARA OBTENER LA PATENTE DE ASPIRANTE A NOTARIO SE REQUIERE SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO Y NO HABER OPTADO POR OTRA NACIONALIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y "NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS. BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves P. XXIV/2005 y P. II/2013 (9a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 793; y Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 376, con números de registro digital: 177907 y 159867, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 93/2018.

En sesión pública celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 93/2018, en la que declaró la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia



Administrativa del Estado de Sinaloa.¹ Ello, al considerar que los Estados no tienen competencia para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios (servidores públicos) que requieren ser mexicanos por nacimiento.

En efecto, a partir de una nueva reflexión y derivado de la nueva integración del Tribunal Pleno,² una mayoría de Ministras y Ministros determinó que de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. constitucional, las entidades federativas no están habilitadas para limitar el acceso a cargos públicos a mexicanas o mexicanos por nacimiento, fuera de los supuestos previstos en la Constitución.³ No obstante, la mayoría también aclaró que esta decisión no implica adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia.⁴

Presentamos este voto de minoría, pues, aunque estuvimos de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hicimos por razones diferentes, las cuales explicamos a continuación.

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

¹ **"Artículo 25.** Para ser secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal, se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos;

"II. Poseer título profesional de licenciado en derecho expedido por institución legalmente facultada para ello; o en la materia administrativa o contable tratándose del jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo;

"III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional que hubiere merecido pena corporal; y,

"IV. Experiencia de dos años mínimo en materia administrativa y fiscal."

² Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 48/2009 y 22/2011, una mayoría de Ministras y Ministros sostuvo, implícitamente, que las Legislaturas Locales sí contaban con facultades para establecer que ciertos cargos sean sólo para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Con todo, aclaramos que tal facultad no es irrestricta, sino que encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios, de modo que estén estrechamente vinculados con la soberanía y seguridad nacional.

³ *Cfr.* Páginas 27 y 28 de la sentencia.

⁴ *Cfr.* Pie de página 14 de la sentencia.



"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"..."

(Subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**–,⁵ al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que "debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate". Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*.⁶

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011**,⁷ **22/2011**,⁸ **20/2012**⁹ y **40/2012**,¹⁰ el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *Congresos Locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimien-

⁵ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

⁶ Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández. Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

⁷ Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

⁸ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

⁹ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

¹⁰ Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.



to para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos Locales carecen de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, con lo que implícitamente se abandonó el criterio de la acción de inconstitucionalidad 31/2011 y se reconoció la competencia de las Legislaturas Estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**,¹¹ al sostener que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. del mismo ordenamiento, se desprende que **las Legislaturas Estatales** no tienen competencia para legislar en esta materia. Dicha acotación a las Legislaturas Estatales pareciera sugerir que se pudiera llegar a una distinta conclusión al realizar un estudio sobre la competencia que el Congreso de la Unión tiene para legislar en la materia.

A nuestro juicio, **ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, pues ninguna de ellas se compadece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.**

En efecto, consideramos que **el artículo 32 debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación que permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad– es aquella conforme a la cual se entiende que

¹¹ Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.



del mismo no deriva una libertad configurativa para el Congreso de la Unión que le permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización.

Efectivamente, desde nuestra óptica, la interpretación más coherente de este artículo con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que **ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Estatales,** pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el Texto Constitucional.

Al respecto, cabe destacar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, **al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 1o. constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución.** En efecto, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1o. de la Constitución¹² y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³ prohíben la discriminación por origen nacional, y el

¹² **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.

"...

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

¹³ **Artículo 1.** Obligación de respetar los derechos.

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"..."



artículo 23.1, inciso c), de dicha Convención¹⁴ establece que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país"; por lo que **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como hemos señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional establece que: "...esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión", no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos públicos.

En ese orden de ideas, aunque en el presente asunto votamos a favor de la invalidez del artículo 25, fracción I, en su porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, lo hicimos al considerar que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que **ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.**

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 2021.

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

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 93/2018.

En sesión pública de veintiuno de abril de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 93/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra del artículo 25, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*" de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa. La pregunta radicó en saber si el requi-

¹⁴ "Artículo 23. Derechos políticos.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



sito para ser secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, es constitucional o no.

I. Consideraciones de la sentencia

En la sentencia se determina que las entidades federativas no están facultadas para reservar el acceso y ejercicio de cargos o funciones públicas a los mexicanos por nacimiento. Se argumenta que esta conclusión deriva de una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal.

Por un lado, se señala que la posibilidad de reservar ciertos cargos o funciones a los mexicanos por nacimiento encuentra su límite en que éstos sean estratégicos o prioritarios, al estar vinculados con la protección de la soberanía y seguridad nacional. Se sostiene que establecer la reserva para cargos o funciones que no cumplen con estas características violaría el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional.

Por el otro, se agrega que la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con esta facultad concuerda con el objeto de la reserva incluida en el artículo 32 constitucional mediante la reforma de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete. Se explica que con esta reforma se permitió que los mexicanos por nacimiento adoptaran múltiples nacionalidades. Se afirma que el Constituyente tomó en consideración que la adopción de otras nacionalidades genera intereses y vínculos con otros Estados que podrían resultar incompatibles con el adecuado ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado, en los que deben regir los principios de soberanía, seguridad y lealtad nacional.

Por ello, se estableció en el artículo 32 constitucional una reserva consistente en que los cargos y funciones para los que la Constitución exija ser mexicano por nacimiento únicamente puedan ser realizados por quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Se afirma en la sentencia que, dado que el objeto de la reserva se restringe a los cargos que tienen como sustento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no compete establecer otros a las entidades federativas.

Conforme a lo anterior, se concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, puesto que reserva el acceso al cargo de consejero jurídico del Estado de Sinaloa a mexicanos por nacimiento y dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los cuales la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento.



II. Razones de disenso

Coincido con la decisión de declarar inconstitucional el artículo impugnado, así como con la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con la facultad de reservar ciertos cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

A pesar de lo anterior, no concuerdo con las consideraciones de la resolución, pues estimo que parten de una metodología inadecuada y de una interpretación incorrecta del artículo 32 de la Constitución. Sobre todo, me apartaré de la necesidad, planteada en la sentencia, de realizar una interpretación sistemática del artículo 1o. y del artículo 32, para responder a una pregunta de orden competencial, consistente en saber si el Congreso Local podía o no establecer la reserva de ser mexicano por nacimiento a ciertos cargos públicos.

A. Metodología para el análisis de la competencia de la entidad federativa.

Como señalé anteriormente, la sentencia pretende dar respuesta a la pregunta, que considera de estudio preferente, consistente en si la entidad federativa era competente para establecer la reserva en cuestión. Para ello, realiza una interpretación sistemática del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. y de la reserva prevista en el artículo 32, ambos de la Constitución Federal. A mi parecer, ello evidencia una confusión entre la determinación de las esferas de competencia de cada uno de los órdenes y la de los derechos humanos involucrados por el contenido de la norma. Da a entender que la competencia de una autoridad deriva simultáneamente de la distribución de facultades entre las distintas autoridades estatales que realiza la Constitución y de las exigencias de los derechos humanos que ésta reconoce.

No coincido con lo anterior. En mi opinión, el análisis de la competencia de una autoridad para emitir una norma es previo y lógicamente independiente al que debe realizarse para determinar si el contenido de la norma es compatible con los derechos fundamentales previstos en la Constitución. En el primer análisis, lo que debe determinarse es si la norma pertenece a una materia cuya regulación le corresponde a la autoridad emisora, esto es, si una autoridad se encuentra facultada para crear la norma "X" y no si el contenido específico de esta norma "X" es constitucionalmente admisible. En cambio, en el segundo análisis se realiza un estudio del contenido específico de la norma "X" para determinar cuáles son sus consecuencias normativas y si éstas son compatibles con las exigencias de los derechos humanos.



De esta forma, los derechos humanos actúan como contenidos necesarios o excluidos que permean al ordenamiento en su integridad, pero no reemplazan la pregunta de quién está facultado para crear determinada norma. Las normas competenciales no son mandatos de optimización, susceptibles de modularse en función del potencial contenido de la norma producida. Esto es, no sería posible *modular* la facultad conferida por el artículo 32 al Congreso de la Unión para establecer esta reserva de "mexicano por nacimiento", hasta el punto de afirmar que este poder no es competente en la materia. Sin embargo, una vez ejercida su facultad, podríamos declarar inconstitucional la norma creada, por contravenir el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. constitucional, o cualquier otro derecho integrante de nuestro parámetro de regularidad.

Así, en un plano hipotético, es perfectamente posible que una norma haya sido emitida por una autoridad competente pero que sea contraria a los derechos humanos, así como que una norma sea emitida por una autoridad incompetente, pero que su contenido sea compatible o hasta contribuya a la promoción, protección y respeto de estos derechos.

Considero que la diferenciación clara de estos análisis es relevante para el adecuado funcionamiento de los distintos ordenamientos previstos en la Constitución, pero también para la plena eficacia de los derechos humanos. Si no distinguimos claramente estas cuestiones, cuando se declare la invalidez de una norma por incompetencia de su emisor el resto de las autoridades podrían interpretar que ninguna de ellas puede válidamente emitir una norma similar, cuando lo cierto es que el contenido de ésta podría ser necesario para la adecuada protección de algún derecho.

Por las razones expuestas, considero que en la determinación de la competencia de la entidad federativa no resultaba relevante el derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, puesto que éste no realiza una distribución de facultades entre los distintos ordenamientos del Estado. De hecho, el propio artículo 1o. constitucional establece que *la obligación* de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos le corresponde a *todas las autoridades, pero en el ámbito de sus competencias*.

B. Distribución competencial en el artículo 32 de la Constitución Federal

A diferencia de lo que sucede con el artículo 1o. constitucional, considero que el artículo 32, segundo párrafo, sí realiza una distribución de competencias



entre los distintos órdenes del Estado Mexicano. Este artículo, establece lo siguiente:

"Artículo 32. ...

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. **Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.**" (Énfasis añadido)

En mi opinión, es la parte final de este párrafo la que obliga a concluir que las entidades federativas no cuentan con facultades para reservar ciertos cargos a mexicanos por nacimiento. Ello no es así, porque el objeto de la reserva se limite a los cargos ya previstos en la Constitución Federal, como se argumenta en la sentencia. Más bien deriva de que el artículo 32 faculta, de manera expresa y excluyente, al Poder Legislativo Federal para hacerlo, lo que priva a las entidades federativas de su facultad originaria genérica.¹ En otras palabras, las entidades federativas son incompetentes para establecer la reserva en cuestión porque el artículo 32, segundo párrafo, constitucional, establece que ello es una facultad **exclusiva** del Congreso de la Unión.

Ciertamente, esta facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como cualquier otra, debe ejercerse de una manera compatible con el resto de las normas constitucionales y, particularmente, con los derechos humanos que éstas reconocen. Sin embargo, en este asunto no era posible analizar qué requisitos específicos tendrían que cumplir las normas derivadas de esta facultad para ser compatibles estos derechos, pues la norma impugnada en el asunto fue expedida por una autoridad incompetente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 2021.

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

¹ **"Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 93/2018.

En la acción de inconstitucionalidad citada el rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el uno de octubre de dos mil dieciocho,¹ por cuanto establece que para ser secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basó la diversa acción de inconstitucionalidad 87/2018, fallada por el Pleno de esta Suprema Corte el siete de enero de dos mil veinte, en la que se analizó el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos, particularmente, el de consejero jurídico en el Estado de Sinaloa, en la que se determinó declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en virtud de que las Legislaturas Estatales carecen de competencia para establecer en sus leyes el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Esto es, consideró que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en el asunto sometido a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

Así, con base en ello, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el

¹ "Artículo 25. Para ser secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del tribunal, se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos; ..."



que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

En efecto, se señaló que en diversos precedentes se ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios (vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional); de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria de los principios de igualdad y no discriminación previstos en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

En ese sentido, se dijo, que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades; luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se llegó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.²

² Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



Dicha razón originó que este Tribunal Pleno declarara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que el Congreso del Estado de Sinaloa en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de dicha entidad, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo de dicho tribunal y, como dichos funcionarios no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo resulta inconstitucional, sin que fuera necesario, se especificó, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resultó inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 87/2018³ (la cual sirvió de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el artículo 1o., de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,⁴ en la

³ Citada como precedente en el asunto señalado al rubro.

⁴ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la policía de investigación, respectivamente.



que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas 48/2009,⁵ 20/2011⁶ y 31/2011⁷ –en su parte conducente–.

Lo anterior, en virtud de que considero que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resulta muy cuestionable por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1o., ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos Locales o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable –atendiendo a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional– establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en las

⁵ Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta acción de inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

⁶ Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la policía de investigación, respectivamente.

⁷ En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en periodo de vacaciones, por haber sido integrante de la comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.



normas impugnadas, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del artículo 1o. de la Carta Magna.

En ese sentido, aun cuando me sumé al criterio aprobado por el Tribunal Pleno, a fin de lograr una votación más consolidada, mi reserva de criterio radica en lo que acabo de expresar y justifica el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 2021.

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

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en la acción de inconstitucionalidad 93/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto al artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, al considerarlo violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "Para ser secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la unidad de apoyo



administrativo del Tribunal, se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos; (...)."

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos;¹ sin embargo, la mayoría consideró que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia.

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Sinaloa estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía,

¹ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales bajo el argumento de que este requisito sólo puede establecerlo la Constitución, Pardo Rebolledo sólo por el argumento de la incompetencia de las Legislaturas Locales para regular este requisito, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. En sesión correspondiente al 21 de abril de 2020.



naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Sinaloa al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"**Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión.**

"..."

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,² etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito.

² Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6o., 99, 100 y 32 constitucionales.



El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma** y **en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido de que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos, porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40³ y 41,⁴ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;⁵ es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Sinaloa no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo administrativo para un tribunal local conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expre-

³ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

⁴ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."

⁵ "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



sas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se preteje o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Sinaloa sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar un puesto administrativo de un tribunal local en Sinaloa.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.⁶

⁶ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el



Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 2021.

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

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en la acción de inconstitucionalidad 93/2018.

Coincido con la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, que impone el requisito de "ser mexicano por nacimiento", para ocupar los cargos de secretario, coordinador jurisdiccional, actuario o jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del tribunal.

No obstante, alcanzo la conclusión anterior por razones muy diversas, las cuales expresé anteriormente al resolverse la acción de inconstitucionalidad 87/2018.

En efecto, la presente resolución se basa en la intención del Poder Reformador de la Constitución al modificar el contenido de los artículos 30, 32 y 37 y las razones para establecer que los mexicanos por nacimiento nunca pierden la nacionalidad mexicana. Luego, se explica que sólo la Norma Fundamental establece los supuestos de cargos públicos en los que se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento y que ello es suficiente para interpretar que las Legislaturas Locales no pueden emitir ordenamientos en los que se imponga ese requisito.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, «registro digital: 169877».



Sin embargo, no comparto la metodología de la sentencia, ya que comienza dando las razones por las que los mexicanos por nacimiento tienen derecho a la doble nacionalidad y, de ahí, argumenta sobre la igualdad jurídica en torno a la nacionalidad, en términos de la lectura sistemática de los artículos 1o. y 32 constitucionales, de lo que –señala– resulta que las Legislaturas Locales no tienen competencia para establecer el requisito de "mexicano por nacimiento", para ocupar determinados cargos públicos.

No obstante, la conclusión sobre la incompetencia de las entidades federativas no se desprende del estudio realizado, pues para ello tendría que estudiarse también el artículo 73 constitucional, en su caso.

Dicho de otro modo, el análisis que se lleva a cabo no es concreto en torno a la nacionalidad por nacimiento, por lo que las razones que se proponen son insuficientes para sostener la conclusión de inconstitucionalidad por falta de competencia de las Legislaturas Locales a la que se arriba.

Bajo estas condiciones, si bien coincido con que el precepto analizado es inconstitucional, no porque exista incompetencia del legislativo estatal, pues la competencia residual no está vedada por el artículo 32 de la Constitución.

Más bien, la invalidez se relaciona con que, de someter a la norma a un escrutinio estricto y no de mera razonabilidad, no se superaría el test que debe ejecutarse al estar imbricado el artículo 1o. de la Constitución en el caso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 2021.

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

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 93/2018.

Criterio mayoritario que no se comparte	Los Congresos de los Estados no tienen competencia para establecer como requisito para ocupar cargos públicos, la nacionalidad mexicana por nacimiento.
Motivo del disenso	Si bien, comparto la invalidez de la porción normativa " por nacimiento ", de la fracción I del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, la razón en que debe sustentarse dicha invalidez atiende a que la porción impugnada no supera el test de razonabilidad.



Considero que, contrario a lo que sostiene la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, las Legislaturas Locales sí tienen competencia para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, por las siguientes razones:

1. En primer término, el artículo 32 de la Constitución Federal no establece que sea competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, pues dicho dispositivo, en su segundo párrafo, sólo dispone: **"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión."**, de donde se puede advertir que esta porción literalmente establece, en primer lugar, que la Carta Magna reservó determinados cargos para los mexicanos por nacimiento, siempre y cuando tampoco adquieran otra nacionalidad y, en segundo lugar, que esa condición (no adquirir otra nacionalidad) también es aplicable a los casos en que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión; sin embargo, ello de ninguna manera conlleva que sea facultad exclusiva de este órgano establecer o no el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a un cargo público, sino que cuando decida preverlo –de manera excepcional y por razones plenamente justificadas– como exigencia para acceder a cargos públicos adicionales a los previstos en la Constitución, se entienda que también queda prohibida la adquisición de otra nacionalidad para quienes los desempeñen. En resumen, cuando la Constitución o el Congreso de la Unión exijan la mexicanidad por nacimiento, queda excluida la doble nacionalidad, pero cuando la exijan las leyes locales, no opera dicha exclusión.
2. Las materias reservadas al Congreso de la Unión están establecidas en el artículo 73 de la Constitución Federal, en las que en ningún apartado se encuentra la relativa a legislar el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, sino únicamente está en la fracción XVI, relativa a dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
3. El **régimen federalista** instituido en el artículo 124 de la Constitución Federal, dispone que: **"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas"**



competencias."; disposición constitucional de la cual deduzco que para que pudiera limitarse a las Legislaturas Locales la posibilidad de exigir el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a un cargo público estatal, sería necesaria la existencia de un **mandato expreso** –no implícito– en la Constitución Federal, del cual pudiera derivarse esa limitante, situación que en el caso no acontece.

Por lo anterior, considero que los Congresos de los Estados sí están facultados para establecer como requisito el ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos.

Ahora bien, a pesar de que las Legislaturas Locales, a mi parecer, cuentan con competencia para exigir el multicitado requisito, considero que debe declararse la invalidez de la porción "**...por nacimiento...**" contenida en el artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, por resultar discriminatoria en perjuicio de los mexicanos por naturalización, al colocar a éstos en una injustificada desventaja, es decir, actualiza una discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1o. constitucional, pues no se trata de un cargo estratégico, prioritario, ni estrechamente vinculado con la soberanía y seguridad nacional.

En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes (**acción de inconstitucionalidad 48/2009**,¹ **acción de inconstitucionalidad 22/2011**² y **acción de inconstitucionalidad 20/2012**),³ lo siguiente:

- El artículo 32 de la Constitución Federal establece, entre otras cuestiones, que existen diversos cargos que se reservan a los mexicanos por nacimiento, ya que las funciones que conllevan son: I) estratégicas y prioritarias; II) tienen relación con la seguridad y defensa nacional; o III) se asocian con los intereses y el destino político de la Nación.
- Es importante fijar criterios tendientes a asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "**una voluntad**

¹ Resuelta en sesión de 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

² Resuelta en sesión de 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

³ Resuelta en sesión de 2 de julio de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.



real de ser mexicano" a efecto de garantizar que el ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano, esté libre de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países, de forma que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtad nacional.

- La facultad del Congreso de la Unión para establecer en las leyes la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad no es irrestricta pues se debe satisfacer una razonabilidad en función del cargo del que se trate, es decir, la exigencia tiene que sostenerse en los fines que persigue el numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de otra manera se constituiría una exigencia arbitraria que puede considerarse como una distinción discriminatoria para los mexicanos por naturalización.

En ese sentido, la porción normativa "**por nacimiento**", del artículo impugnado priva a los mexicanos por naturalización de acceder a un cargo público en el que las funciones encomendadas no se encuentran vinculadas con algún aspecto que guarde relación con la soberanía o seguridad nacional.

Consecuentemente, se debió declarar la invalidez de la porción normativa "**por nacimiento**" por resultar violatoria de los derechos de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a cualquier empleo o comisión del servicio público, previstos en el artículo 1o., párrafo quinto,⁴ y 35, fracción VI,⁵ de la Constitución Federal, en relación con los numerales 23.1, inciso c),⁶ y 24,⁷ de la Conven-

⁴ "**Artículo 1o.** ...

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

⁵ "**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

" ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

" ..."

⁶ "**Artículo 23.** Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ...

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

⁷ "**Artículo 24.** Igualdad ante la ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."



ción Americana sobre Derechos Humanos, pues establece una diferencia que constitucionalmente no se justifica.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 2021.

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

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 93/2018.

I. Antecedentes.

En sesión virtual correspondiente al veintiuno de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 93/2018, en la que determinó la invalidez del artículo 25, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto 831, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el uno de octubre de dos mil dieciocho.

Dicho pronunciamiento, descansó, esencialmente, en la consideración de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

Para ello, en el engrose respectivo, se incorporaron distintas referencias al contexto y alcances de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal, en materia de nacionalidad, igualdad y no discriminación.

Sobre ello, el Tribunal Pleno aprobó el proyecto en sus términos, y sus integrantes, se reservaron el derecho de emitir los votos concurrentes respectivos, en el entendido de que el asunto se presentó conforme al engrose aprobado de la



diversa acción de inconstitucionalidad 87/2018, en la que se determinó la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, asunto aprobado por unanimidad el siete de enero de dos mil veinte.

En ese asunto, el Ministro ponente se comprometió a incluir distintas sugerencias de los integrantes del Pleno y focalizó el estudio en la incompetencia local para generar este tipo de medidas discriminatorias, sin incluir una referencia a la cuestión relativa al alcance de la competencia del Congreso de la Unión para emitir leyes relacionadas, tema que por ahora no es motivo de análisis.

En ese precedente, si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, mi postura descansó esencialmente en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el artículo 116 de la propia Carta Magna, por lo que, como en ese caso, emito también el presente voto para separarme de las consideraciones relativas al artículo 1o. constitucional.

II. Razones del voto concurrente.

En efecto, para quien suscribe el presente voto, el artículo 32 de la Ley Fundamental contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.
- Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Luego, para su servidor, en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos Locales, resulta innecesario acudir a una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 constitucionales, ya que ello sólo podría exigirse de existir falta de claridad en el último precepto citado, que es el que contiene una reserva muy precisa.

La cual, sin duda, excluye a los Congresos Locales de la posibilidad de emitir leyes con ese contenido, en tanto que expresamente la previsión sobre la reserva en cuestión, está acotada a leyes de orden federal.



Comenté, que incluso, la lectura del artículo 116 constitucional fortalecía la claridad a la que me refiero, en tanto que ese precepto menciona cargos locales que por disposición de la Constitución son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que, en dicho dispositivo, se faculte a los Congresos Locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer dicha condición.

No desconozco que es desde el artículo 1o. de la Constitución que se prohíbe la discriminación por origen nacional, y que de ese mandato también es posible derivar la imposibilidad de discriminar por otro tipo de condiciones, como lo es en el caso, el no ser mexicano por nacimiento, sino por naturalización; no obstante, precisamente el artículo 32 constitucional contiene una reserva a la mencionada cláusula que me parece clara y que, en mi opinión, no exige en el caso de un estudio amplio de igualdad, en tanto que debe prevalecer la incompetencia derivada del citado artículo 32 para que los Estados legislen en la materia, ampliando los supuestos en los que es posible exigir la condición de mexicano por nacimiento para desempeñar determinados cargos o funciones.

Posiblemente, un estudio sistemático como el propuesto en el engrose, podría ser útil para evaluar el alcance de la última parte del artículo 32 constitucional, en cuanto se refiere a lo que pueden o no contemplar en el tema las leyes federales; sin embargo, dicho estudio no me parece indispensable en este asunto, y, en cualquier caso, me reservo criterio sobre las conclusiones que un estudio de dicho tenor pudiese alcanzar.

Lo importante, es que en este caso, me separo del engrose en cuanto a las distintas referencias que se hacen al artículo 1o. constitucional, a su interpretación sistemática con el artículo 32 de la Carta Magna, y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación, en tanto que insisto, me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, la incompetencia del Congreso Local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el artículo 116 constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 2021.

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



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE DIEZ DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO PARA PROMOVERLA, AL REPRESENTAR EL CUARENTA POR CIENTO DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO [ARTÍCULOS 105, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO].

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE DURANGO. VALIDEZ DEL QUE CULMINÓ CON LA EXPEDICIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, AL HABER SIDO TURNADA OPORTUNAMENTE A LAS COMISIONES CORRESPONDIENTES LA INICIATIVA RESPECTIVA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO 190, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, PUBLICADO EL DIECISÉIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE DURANGO. LA POSIBILIDAD DE QUE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD ACUERDEN, DE SER NECESARIO, QUE LAS REUNIONES CONVOCADAS SE CONSTITUYAN EN PERMANENTES SE TRADUCE EN UNA REGLA DE EXCEPCIÓN DEL DEBER DE CITAR CON LA ANTICIPACIÓN DE AL MENOS VEINTICUATRO HORAS PARA LA REUNIÓN RESPECTIVA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO 190, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, PUBLICADO EL DIECISÉIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE DURANGO. VALIDEZ DE LA CONVOCATORIA A LA REUNIÓN DE TRABAJO EN LA QUE SE APROBÓ EL DICTAMEN QUE CONTIENE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE ESA ENTIDAD, AL HABER SIDO ACORDADO POR LAS COMISIONES RESPECTIVAS QUE SE CONSTITUIRÍA EN SESIÓN PERMANENTE (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO 190, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA



FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, PUBLICADO EL DIECISÉIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE DURANGO. INEXISTENCIA DE LA OMISIÓN DE DAR LECTURA AL ARTÍCULO TERCERO DEL DICTAMEN DE CREACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE ESA ENTIDAD (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO 190, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, PUBLICADO EL DIECISÉIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE DURANGO. LOS ERRORES O INCONSISTENCIAS FORMALES EN LA LECTURA DE UN DICTAMEN NO TIENEN EL POTENCIAL DE INVALIDARLO (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO 190, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, PUBLICADO EL DIECISÉIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE DURANGO. AUSENCIA DE DIFERENCIAS ENTRE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE ESA ENTIDAD PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO Y EL DICTAMEN QUE CONTIENE LA CREACIÓN DEL MISMO ORDENAMIENTO (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO 190, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, PUBLICADO EL DIECISÉIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE DURANGO. LA OPORTUNIDAD DE EXPRESAR RESERVAS EN TORNO A ALGÚN ARTÍCULO O FRACCIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE ESA ENTIDAD PARA SU DISCUSIÓN EN LO PARTICULAR CONSTITUYE UNA MEDIDA QUE RESPETA EL DERE-



CHO DE LOS LEGISLADORES A DISENTIR EN UN CONTEXTO DE DELIBERACIÓN POLÍTICA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO 190, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO, PUBLICADO EL DIECISÉIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD).

IX. FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL QUE ÉSTAS TIENEN DE ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO PARA SU DESIGNACIÓN SE ENCUENTRA PREVISTA DIRECTAMENTE EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LOS ESTADOS TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO PARA SU DESIGNACIÓN, SIEMPRE QUE SE GARANTICE LA AUTONOMÍA E IMPARCIALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA CONFORME A LO DISPUESTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XI. FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EL MECANISMO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS FISCALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES Y DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN CONSTITUYE UN MANDATO DIRIGIDO A LOS PODERES FEDERALES, POR LO QUE NO ESTABLECE UNA OBLIGACIÓN PARA LOS ESTADOS DE REPLICARLO EN SU LEGISLACIÓN INTERNA.

XII. FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO. LA PREVISIÓN DE DESIGNARLO POR MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS LOCALES PRESENTES CUANDO LAS PROPUESTAS DEL EJECUTIVO NO ALCANCEN LA VOTACIÓN NECESARIA EN DOS OCASIONES SUCESIVAS, Y A UN FISCAL INTERINO PARA LLENAR LA VACANTE POR AUSENCIA TEMPORAL DEL TITULAR CUANDO FALTE EL VICEFISCAL DE INVESTIGACIÓN Y PROCEDIMIENTOS PENALES, ASÍ COMO EL VICEFIS-



CAL JURÍDICO, OTORGA AL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FACULTADES NO PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y SI NO ALCANZA LA MAYORÍA DE VOTOS SEÑALADA, EL CONGRESO DESIGNARÁ CON LA MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS PRESENTES AL FISCAL ESPECIALIZADO"; Y 39, EN LA PARTE QUE DICE: "Y A FALTA DE ESTE ÚLTIMO, EL CONGRESO DEL ESTADO DESIGNARÁ POR MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS PRESENTES Y DE FORMA INTERINA A UN FISCAL ESPECIALIZADO POR EL TIEMPO QUE DURE LA AUSENCIA DEL TITULAR", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO).

XIII. FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO. LA PREVISIÓN DE DESIGNARLO POR MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS LOCALES PRESENTES CUANDO LAS PROPUESTAS DEL EJECUTIVO NO ALCANCEN LA VOTACIÓN NECESARIA EN DOS OCASIONES SUCESIVAS Y A UN FISCAL INTERINO PARA LLENAR LA VACANTE POR AUSENCIA TEMPORAL DEL TITULAR CUANDO FALTE EL VICEFISCAL DE INVESTIGACIÓN Y PROCEDIMIENTOS PENALES, ASÍ COMO EL VICEFISCAL JURÍDICO, DESARTICULA Y VACÍA DE CONTENIDO LAS REGLAS DE COLABORACIÓN DE PODERES Y RATIFICACIÓN CALIFICADA PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y SI NO ALCANZA LA MAYORÍA DE VOTOS SEÑALADA, EL CONGRESO DESIGNARÁ CON LA MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS PRESENTES AL FISCAL ESPECIALIZADO"; Y 39, EN LA PARTE QUE DICE: "Y A FALTA DE ESTE ÚLTIMO, EL CONGRESO DEL ESTADO DESIGNARÁ POR MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS PRESENTES Y DE FORMA INTERINA A UN FISCAL ESPECIALIZADO POR EL TIEMPO QUE DURE LA AUSENCIA DEL TITULAR" DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO).

XIV. FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO. LA PREVISIÓN DE SUPUESTOS EN LOS QUE SE OTORGA UNA FACULTAD DISCRECIONAL AL ÓRGANO LEGISLATIVO PARA



REALIZAR SU DESIGNACIÓN, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E IMPARCIALIDAD QUE DEBEN REGIR LAS FUNCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA LOCAL, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y SI NO ALCANZA LA MAYORÍA DE VOTOS SEÑALADA, EL CONGRESO DESIGNARÁ CON LA MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS PRESENTES AL FISCAL ESPECIALIZADO"; Y 39, EN LA PARTE QUE DICE: "Y A FALTA DE ESTE ÚLTIMO, EL CONGRESO DEL ESTADO DESIGNARÁ POR MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS PRESENTES Y DE FORMA INTERINA A UN FISCAL ESPECIALIZADO POR EL TIEMPO QUE DURE LA AUSENCIA DEL TITULAR", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 8, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y SI NO ALCANZA LA MAYORÍA DE VOTOS SEÑALADA, EL CONGRESO DESIGNARÁ CON LA MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS PRESENTES AL FISCAL ESPECIALIZADO"; Y 39, EN LA PARTE QUE DICE: "Y A FALTA DE ESTE ÚLTIMO, EL CONGRESO DEL ESTADO DESIGNARÁ POR MAYORÍA SIMPLE DE LOS DIPUTADOS PRESENTES Y DE FORMA INTERINA A UN FISCAL ESPECIALIZADO POR EL TIEMPO QUE DURE LA AUSENCIA DEL TITULAR", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE DURANGO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2017. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO. 31 DE MAYO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno**.



VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la Ciudad de Durango, Estado del mismo nombre, el quince de agosto de dos mil diecisiete y recibido el dieciocho de agosto siguiente ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ José Antonio Ochoa Rodríguez, Mar Grecia Oliva Guerrero, Elizabeth Nápoles González, Augusto Fernando Ávalos Longoria, Silvia Patricia Jiménez Delgado, Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, Gina Gerardina Campuzano González, Jorge Alejandro Salum del Palacio, Elia Estrada Macías y Rosa Isela de la Rocha Nevárez, en su carácter de diputados integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Durango, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que demandaron la invalidez de lo siguiente:

"a) El Decreto 190, por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango, en lo general y en lo especial los artículos 8, en su segundo párrafo, y 39, en su parte final, con el siguiente texto: 'el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dura la ausencia del titular' de la ley anunciada, publicado el día 16 de julio de 2017 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango; así como sus antecedentes que se enuncian en el presente escrito.

"b) Todo el proceso legislativo por el cual se creó la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, cuya culminación se hizo por el Decreto 190 mencionado en el párrafo anterior, que aparece publicado en la Gaceta Parlamentaria del H. Congreso del Estado de Durango, de la LXVII, a la que le corresponde el No. 83, que contiene la sesión ordinaria, celebrada por el Pleno del Congreso del Estado de Durango, con motivo del cuarto periodo extraordinario de sesiones, del primer periodo de receso, del primer año de ejercicio constitucional, el día 14 de julio de 2017."

¹ Fojas 52 y 53 del expediente.



Los artículos 8, segundo párrafo, y 39 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, impugnados de manera específica por los promoventes, establecen:

"Artículo 8. El fiscal especializado será propuesto por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

"En caso de que la propuesta sea rechazada o no alcance la aprobación del Congreso del Estado señalada en el párrafo anterior, el gobernador del Estado hará una nueva propuesta para que sea ratificada por las dos terceras partes de los diputados presentes y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado."

"Artículo 39. Las ausencias temporales del fiscal especializado hasta por seis meses serán cubiertas por el vice-fiscal de investigación y procedimientos penales. En caso de falta de este último, será suplido por el vice-fiscal jurídico y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados. Los promoventes consideran que las normas impugnadas resultan violatorias de los artículos 1o., 14, 16, 35, 39, 40, 41, 115, 116, 121, 124 y 133 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; séptimo 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 combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, en la parte que establece: "los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales", así como de los diversos 79, primer párrafo, 82, fracciones II, inciso I) (inciso ele), y IV, inciso b), y 102 de la Constitución Política del Estado de Durango.



TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su demanda, los promoventes alegan, esencialmente, lo siguiente:

• **Primero. Omisión de turnar la iniciativa de ley presentada por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional ("PAN") y Partido de la Revolución Democrática ("PRD") a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, para su estudio y dictamen.** Los promoventes aducen que el dictamen que contiene la ley impugnada surgió de dos iniciativas, la primera presentada el ocho (sic) de marzo de dos mil diecisiete por integrantes de los grupos parlamentarios del PAN y PRD; y la segunda, presentada el cinco de julio de ese año, por el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda.

Aducen que, conforme al dictamen, dichas iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública; sin embargo, la primera mencionada en ningún momento fue turnada a las citadas comisiones para su estudio y dictamen; además, que tampoco fue publicada en la Gaceta Parlamentaria del Congreso Local de ocho de marzo de dos mil dieciséis o en la de cualquier otra fecha, no obstante la iniciativa que supuestamente fue estudiada por las citadas Comisiones Unidas y que, según el dictamen, fue sometida a la consideración del Congreso de Durango, para su discusión y aprobación.

Así, refieren que el procedimiento de creación de la ley impugnada que fuera discutida y aprobada en el Congreso Local en sesión de 14 de julio de 2017, viola los artículos 14, segundo párrafo, 16, párrafo primero, 35, fracción VIII, 39, 40, 41, base I, 115, primer párrafo, 121, 124 y 133 de la Constitución Federal, en conexión con los diversos 79 de la Constitución Política del Estado de Durango; y 173, 174 y 180, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.

• **Segundo. Omisión de convocar sin haber transcurrido cuando menos veinticuatro horas entre la convocatoria y la segunda reunión de trabajo.** Los accionantes esgrimen que durante el proceso de dictaminación de la ley impugnada, los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública fueron citados en dos ocasiones: los días diez y trece de julio de dos mil diecisiete.



Alegan que la segunda convocatoria se llevó a cabo el mismo día trece de julio de dos mil diecisiete, según consta en el respectivo documento que contiene la segunda convocatoria y la cual se hizo llegar a los integrantes de las citadas Comisiones Unidas antes de la segunda reunión, sin haber transcurrido cuando menos veinticuatro horas entre la convocatoria a la segunda reunión y la celebración de la misma.

En esos términos, afirman que resultan violados los artículos 14, segundo párrafo, 16, párrafo primero, 35, fracción VIII, 39, 40, 41, base I, 115, primer párrafo, 121, 124 y 133 de la Constitución Federal, en conexión con los artículos 79 de la Constitución Política del Estado de Durango y 107 de la Ley Orgánica del Congreso de la entidad federativa.

• **Tercero. Cambio de dictamen.** Los promoventes aducen que durante la sesión ordinaria del Pleno del Congreso de Durango celebrada el catorce de julio de dos mil diecisiete, al momento de dar lectura al dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, relativo a la creación de la ley impugnada, según consta en el acta, así como en el audio y video de dicha sesión, que al momento de dar lectura al dictamen por el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, a las 14:19:15 horas, interrumpió su lectura diciendo: "Quiero pedir el apoyo de proceso legislativo porque es un dictamen que no corresponde al que debe de ser leído, que se lo hagan llegar, no es el dictamen, tuvo modificaciones en las comisiones y no corresponde al que se debe de estar leyendo, salvo la exposición de motivos que quedó intacta, esto del articulado no es el anterior, se me hace que me dieron el anterior, sufrió modificaciones en las comisiones, si está de acuerdo señor presidente"; por lo que en ese momento solicitó al diputado Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez, en su carácter de presidente la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, que instruyera a proceso legislativo, para lo cual se decretó un receso que duró aproximadamente doce minutos.

Afirman que existen violaciones al proceso legislativo, desde el momento en el cual el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda suspende la lectura del dictamen que fuera aprobado por las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, correspondiente a la creación de la ley impugnada; además, sin existir motivo legal alguno, dicho diputado, solicita a proceso legislativo otro



dictamen que contiene modificaciones aprobadas por las referidas Comisiones Unidas; las que en ningún momento fueron publicadas en la Gaceta Parlamentaria del Congreso Local antes del catorce de julio de dos mil diecisiete, para darle publicidad a las mismas; aunado a ello, el referido diputado reanuda la lectura de un segundo dictamen, el cual no fue aprobado por las Comisiones Unidas citadas, es decir, dicho segundo dictamen no surge como resultado de un proceso legislativo, pues se desconoce el origen de la iniciativa que le dio origen al segundo dictamen al que le dio lectura el diputado; de la misma forma, la iniciativa que dio origen al segundo dictamen no fue publicada en la Gaceta Parlamentaria.

Como resultado de lo anterior, la iniciativa que dio origen al segundo dictamen al que le dio lectura el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, en ningún momento fue turnado a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública para estudio y dictamen; las anteriores Comisiones Unidas, en ningún momento aprobaron el segundo dictamen al que le dio lectura el referido diputado ni fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso Local.

De esta manera, existen diferencias entre la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el combate a la Corrupción del Estado de Durango, que se encuentra publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Local número 57 con fecha domingo dieciséis de julio de dos mil diecisiete, y el dictamen que contiene la creación de la ley impugnada, aprobada por las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, publicado en la Gaceta Parlamentaria número 84 el catorce de julio de dos mil diecisiete.

Así, se hace nugatorio el derecho de participación de todos los diputados integrantes del Congreso de Durango en condiciones de igualdad, ya que ninguno de los demás diputados pudo dar cuenta del error que se manifestó por quien hizo la lectura y que, además, fue el presidente de las Comisiones Unidas citadas, lo que limitó el debate por falta de conocimiento del verdadero dictamen, situación que se corrobora al no existir identidad entre la publicación que hizo en la Gaceta Parlamentaria de catorce de julio de dos mil diecisiete y la publicación del Decreto 190 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango número 57, de dieciséis de julio de dos mil diecisiete.



La situación irregular que se dio en la sesión de catorce de julio de dos mil diecisiete, viola las formalidades previstas por la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango para la creación de una ley, pues los discos que se acompañan hacen prueba plena de que no existe ordenamiento legal que faculte a interrumpir la lectura de un dictamen por la causa de no ser el correcto; mucho menos que se reanude la lectura con un nuevo dictamen; lo que da indicios ciertos de que la Gaceta publicada en pantalla para la lectura de los diputados en la sesión que nos ocupa, y el dictamen que después se leyó, tienen diferencias esenciales que provocaron la confusión de los legisladores al aprobar un dictamen que no corresponde al que se publicó en la Gaceta Parlamentaria o en el Periódico Oficial, ya que ambos son sustancialmente diferentes, lo que deja en estado de duda sobre la voluntad manifestada por los diputados.

Las violaciones al procedimiento legislativo descritas, infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Federal, ya que trastocan los atributos democráticos finales de la decisión, pues no se respetó el derecho a la participación de los grupos del PAN y del PRD, pues no les fueron otorgadas las condiciones de libertad e igualdad para expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates. Lo anterior debido a que los grupos del PAN y del PRD en ningún momento tuvieron conocimiento del segundo dictamen al que le dio lectura el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda y por el cual fue aprobada la ley impugnada, misma que no coincide con el dictamen aprobado por las Comisiones Unidas antes referidas.

Lo anterior consideran resulta violatorio de los artículos 14, segundo párrafo, 16, párrafo primero, 53, fracción VIII, 39, 40, 41, base I, 115, primer párrafo, 121, 124 y 133 de la Constitución Federal, en conexión con los artículos 79 de la Constitución Política del Estado de Durango y 173, 174, 177, 178, 179, 180, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 214, 215 y 216 de la Ley Orgánica del Congreso Local.

• Cuarto. Inconstitucionalidad de los artículos 8 y 39 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, por violar el artículo séptimo 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 combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince. Los demandantes sostienen que los artículos 8 y 39 de la ley impugnada infringen el artículo transitorio séptimo de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

El artículo 8 impugnado prevé la facultad de designación del fiscal especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Durango por parte del Congreso de la entidad federativa, cuando la segunda propuesta del titular del Ejecutivo Local no es ratificada con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes del referido órgano legislativo, en violación a los artículos 82, fracción V, inciso b) y 102 de la Constitución Política del Estado de Durango, los cuales disponen que el Congreso sólo tiene facultades para ratificar al referido fiscal especializado con la aprobación de las dos terceras partes y es el titular del Ejecutivo Local quien hace la propuesta de ese fiscal especializado a la referida autoridad legislativa. Asimismo, alegan que la facultad de designación que hace suya el Congreso de Durango, también trae como consecuencia que las dos propuestas que haga el titular del Ejecutivo Local a dicho órgano legislativo, con dolo, no sean ratificadas, para que de esa manera sea el Poder Legislativo de la entidad federativa, quien designe al fiscal especializado en combate a la corrupción.

En cuanto al artículo 39 impugnado, el Congreso Local hace suya la facultad de designación del fiscal especializado en combate a la corrupción, en caso de ausencia del titular de la Fiscalía Especializada por más de seis meses y el vicefiscal jurídico esté ausente, en violación a los artículos 82, fracción II, inciso I) (sic) y 102 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, los cuales disponen que el Congreso sólo tiene facultades para ratificar al referido fiscal especializado con la aprobación de las dos terceras partes y es el titular del Ejecutivo Local quien hace la propuesta de ese fiscal especializado a la referida autoridad legislativa.

CUARTO.—Registro del expediente y turno. Por acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de



Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **104/2017**; y lo turnó a la **Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, como instructora del procedimiento.²

QUINTO.—Admisión de la demanda. El **Ministro Alberto Pérez Dayán, en suplencia de la Ministra instructora**, dictó auto admisorio el veintidós de agosto de dos mil diecisiete en el que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango para que rindieran sus informes; además, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada; y al órgano ejecutivo, un ejemplar en el que conste su publicación. De igual forma ordenó dar vista al entonces procurador general de la República, para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.³

SEXTO.—Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdos de dieciocho y diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Durango, respectivamente. Además, en cada proveído, puso los autos a la vista de las partes para que formularan los alegatos en términos de ley.⁴

SÉPTIMO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Durango. Mediante oficio recibido el trece de septiembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,⁵ el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Durango realizó diversas manifestaciones en el sentido de que deben desestimarse los conceptos de invalidez formulados por los accionantes de este medio de control.

OCTAVO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Durango. Mediante oficio recibido el catorce de septiembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el consejero gene-

² Foja 285 del expediente.

³ Fojas 287 a 288 del expediente.

⁴ Fojas 420 a 421 y 482 a 483 del expediente.

⁵ Fojas 364 a 412 del expediente.



ral de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Durango realizó diversas manifestaciones en el sentido de que deben desestimarse los conceptos de invalidez.⁶

NOVENO.—**Pedimento de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

DÉCIMO.—**Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, se cerró instrucción en el presente asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.⁷

DÉCIMO PRIMERO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar los autos de este expediente a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa**, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.⁸

DÉCIMO SEGUNDO.—**Radicación en Segunda Sala.** Previo dictamen de la Ministra instructora, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de trece de enero de dos mil veinte, ordenó la radicación de este asunto a la Segunda Sala;⁹ y en sesión de trece de febrero de ese año, se determinó que debía ser el Tribunal Pleno quien conociera y resolviera de esta acción, por lo que mediante proveído de catorce de febrero siguiente, el presidente de dicha Sala ordenó su remisión a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos conducentes.¹⁰

DÉCIMO TERCERO.—**Radicación en Pleno.** Por auto de dieciocho de febrero de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la radicación de este asunto en el Tribunal Pleno para su resolución.¹¹

⁶ Fojas 422 a 426 del expediente.

⁷ Foja 528 del expediente.

⁸ Foja 560 del expediente.

⁹ Foja 603 del expediente.

¹⁰ Foja 606 del expediente.

¹¹ Foja 609 del expediente.



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 d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹³ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013¹⁴ de trece de mayo de dos mil trece, así como el artículo décimo sexto transitorio¹⁵ del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en relación con la vigencia del inciso c), de la fracción II del artículo 105, toda vez que los demandantes promueven el presente medio de control constitucional contra una norma general al considerar que su contenido es inconstitucional.

¹² **Constitución Federal**

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

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

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

¹³ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**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."

¹⁴ **Acuerdo General Plenario Número 5/2013**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

¹⁵ "**Décimo sexto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República."



SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

En el caso, la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango, impugnada en este asunto, fue expedida mediante Decreto 190, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete.

El plazo de treinta días naturales transcurrió del diecisiete de julio al quince de agosto de dos mil diecisiete, como se aprecia en el siguiente calendario:

Julio de 2017						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>	<u>22</u>
<u>23</u>	<u>24</u>	<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>
Agosto de 2017						
<u>30</u>	<u>31</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>
<u>13</u>	<u>14</u>	<u>15</u>	16	17	18	19

En ese sentido, si la demanda promovida se depositó en la oficina de correo de la Ciudad de Durango, Estado del mismo nombre, el quince de agosto de dos mil diecisiete,¹⁷ se concluye que **su presentación es oportuna**, acorde con lo

¹⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

¹⁷ Foja 53 del expediente.



establecido en el artículo 8o. de la ley reglamentaria que rige a este procedimiento constitucional.¹⁸

TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ el equivalente al treinta y tres por ciento (**33%**) de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas podrán promover la inconstitucionalidad de leyes expedidas por el propio órgano; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia²⁰ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

En el caso, suscriben la demanda: **1)** José Antonio Ochoa Rodríguez, **2)** Mar Grecia Oliva Guerrero, **3)** Elizabeth Nápoles González, **4)** Augusto Fernando Ávalos Longoria, **5)** Silvia Patricia Jiménez Delgado, **6)** Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, **7)** Gina Gerardina Campuzano González, **8)** Jorge Alejandro Salum del Palacio, **9)** Elia Estrada Macías; y **10)** Rosa Isela de la Rocha Nevárez, en su carác-

¹⁸ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda.

"En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

¹⁹ **Constitución Federal**

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

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

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

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

²⁰ **Ley reglamentaria de la materia.**

"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."



ter de diputados del Congreso Local y de autos se acredita su personalidad, de conformidad con las copias de las constancias de asignación de diputados de representación proporcional, expedidas por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango.²¹

Ahora, el segundo párrafo del artículo 66 de la Constitución Política del Estado de Durango,²² establece que el Congreso Local se integra por veinticinco (25) diputados propietarios y sus respectivos suplentes, de los cuales quince serán electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, y diez bajo el principio de representación proporcional.

Por tanto, si en el caso la demanda fue suscrita por diez (10) diputados integrantes del Congreso de Durango, quienes representan el cuarenta por ciento (40%) de dicho órgano legislativo, **dichos legisladores tienen legitimación para promover la acción.**

CUARTO.—**Procedencia.** En el presente asunto no se hicieron valer causas de improcedencia, ni se advierte alguna de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que **se procede a realizar el estudio de fondo.**

QUINTO.—**Precisión de la litis y catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** 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 precisar que del análisis integral de la demanda, se advierte que los promoventes formulan, por una parte, argumentos dirigidos a combatir el proceso legislativo de la

²¹ Fojas 54 a 62 del expediente.

²² **Constitución Política del Estado de Durango**

"Artículo 66. ...

"El Congreso del Estado se compondrá de veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años en los términos de esta Constitución y de la ley, los diputados integrarán Legislaturas. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

"De los veinticinco diputados, quince serán electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y diez bajo el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado."



Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete; y, por otra, conceptos de invalidez específicos enderezados contra los artículos 8, en su segundo párrafo, y 39, en la porción normativa que dice: "... y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular", ambos de la referida ley impugnada, de manera que el presente estudio se dividirá en dos apartados, conforme a lo siguiente:

CONSIDERANDO	Tema
SEXTO	Análisis de las alegadas violaciones al proceso legislativo de la ley impugnada.
SÉPTIMO	Análisis de las impugnaciones específicas de los artículos 8, párrafo segundo, y 39, en la porción que dice: "... y a falta de éste (sic) último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular", ambos de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango.

SEXTO.—**Análisis de las alegadas violaciones al proceso legislativo de la ley impugnada.** Por ser de carácter preferente se analizarán, en primer término, las alegaciones relacionadas con las presuntas violaciones al proceso legislativo, pues de resultar fundadas tendría un efecto invalidante sobre la totalidad de la ley que de manera específica se impugna, siendo aplicable, en lo conducente, la **jurisprudencia P./J. 42/2007**, emitida por el Tribunal Pleno.²³

²³ Es aplicable en lo conducente la **jurisprudencia P./J. 42/2007**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1639, registro digital: 172559).



De las constancias remitidas por el Congreso del Estado de Durango, se advierte que el proceso legislativo impugnado se desarrolló como sigue:

<p>7 marzo 2017</p>	<p>Los integrantes de los grupos parlamentarios del PAN y del PRD presentaron iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango ante la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso de dicha entidad federativa,²⁴ la cual, en lo conducente, señaló:</p> <p>"... la presente iniciativa propone reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Fiscalía General, con el objeto de adecuar nuestra normativa estatal en la materia, a las disposiciones federales, buscando con ello combatir la corrupción, creando la fiscalía especializada dedicada específicamente a combatir los actos de corrupción, en coordinación con el Sistema Local Anticorrupción. ..."²⁵</p>
<p>8 marzo 2017</p>	<p>Sesión ordinaria de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso de Durango, en cuya acta se asentó:</p> <p>"Presidenta: <u>En razón de que el contenido de la iniciativa presentada por los CC. Diputados José Antonio Ochoa Rodríguez, Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, Augusto Fernando Ávalos Longoria, Elizabeth Nápoles González, Silvia Patricia Jiménez Delgado, Gina Gerardina Campuzano González y Jorge Alejandro Salum del Palacio, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, así como las diputadas Elía Estrada Macías, Mar Grecia Oliva Guerrero y Rosa Isela de la Rocha Nevárez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, que contiene reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Durango, se encuentra insertada en la Gaceta Parlamentaria.</u>"²⁶</p> <p>"...</p> <p>"Presidenta: Por lo que pregunto a los autores si desean ampliar los motivos de la propuesta.</p> <p>"Presidenta: Tiene la palabra el diputado José Antonio Ochoa Rodríguez, hasta por quince minutos.</p>

²⁴ Fojas 1 a 13 del cuaderno de pruebas.

²⁵ Foja 3 del cuaderno de pruebas.

²⁶ Fojas 70 y 71 del cuaderno de pruebas.



	<p>" ...</p> <p>"Presidenta: Gracias diputado, <u>la iniciativa antes señalada se turna a la Comisión de Seguridad Pública</u>, presidida por el diputado José Antonio Ochoa Rodríguez."²⁷</p>
4 julio 2017	<p>El diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ("PRI") presentó la <u>iniciativa</u> que contiene la <u>Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango</u> ante la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Durango,²⁸ en la que señaló:</p> <p>"... La iniciativa propone la organización y funcionamiento de una Fiscalía Especializada en Combate a la corrupción con sus propias vice-fiscalías, agentes del Ministerio Público especializados en materia de combate a la Corrupción (PIC) con elementos nuevos y que inicie de forma limpia y sin contaminación de otras corporaciones policiacas que se han viciado con el paso del tiempo y que es oportuno iniciar de cero este último esfuerzo a favor de la sociedad así como con sus peritos auxiliares y servidores públicos propios, con su órgano interno de control para armonizar la denominación y funciones con todo el andamiaje legal del Sistema Nacional Anticorrupción que se ha construido. ..."²⁹</p>
5 julio 2017	<p>En el acta de sesión ordinaria de la Comisión Permanente de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Durango, el presidente de la mesa directiva señaló:</p> <p>"Presidente: en razón de que <u>el contenido de la iniciativa, la cual se encuentra insertada en la Gaceta Oficial y que fuera presentada por el C. Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda</u>, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que crea la <u>Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción del Estado de Durango</u>."³⁰</p> <p>" ...</p>

²⁷ Foja 79 del cuaderno de pruebas.

²⁸ Fojas 387 a 415 del cuaderno de pruebas.

²⁹ Foja 389 del cuaderno de pruebas.

³⁰ Foja 363 del cuaderno de pruebas.



	<p>"Presidente: Por tanto, <u>la iniciativa antes señalada se turna a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública ...</u>"³¹</p>
<p>7 julio 2017</p>	<p>El coordinador del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica comunicó a los diputados de la Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, lo siguiente:</p> <p>"Por instrucciones del diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, presidente de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, 107, segundo párrafo, fracción III, 116, 121 y 123 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, <u>me permito citar a usted a una reunión de trabajo el día 10 del presente mes y año, a las 18:00 horas en la Sala 'Guadalupe Victoria'</u>, adjunto le envío lista de comparecientes, que se llevará a cabo bajo el siguiente:</p> <p>"Orden del día:</p> <p>"1. Lista de asistencia.</p> <p>"a. Determinación del quórum.</p> <p>"2. Aprobación del orden del día.</p> <p>"3. Lectura de la correspondencia oficial recibida para su trámite.</p> <p>"4. <u>Análisis de las siguientes iniciativas:</u></p> <p>"I. De reforma a la <u>Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado</u>, presentada por los grupos parlamentarios del PAN y PRD.</p> <p>"II. De <u>Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción</u>, presentada por el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda.</p> <p>"III. De la propuesta para presentar la iniciativa de Ley de Justicia Administrativa del Estado.</p> <p>"5. Asuntos generales; y,</p> <p>"6. Clausura de la reunión ..."³²</p>

³¹ Foja 384 del cuaderno de pruebas.

³² Fojas 416 a 426 del cuaderno de pruebas.

**10 julio 2017**

A las 18:00 horas de ese día tuvo lugar la reunión de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, en la que se determinó, entre otras cuestiones, que tales Comisiones Unidas se declararan en sesión permanente,³³ en la que se asentó:

"... Diputado presidente Luis Enrique Benítez Ojeda: Bueno, si va a ser el viernes la sesión o el extraordinario, tendríamos oportunidad de vernos el jueves, pero de cualquier manera propongo que las Comisiones Unidas se declaren en sesión permanente, en el entendido que las convocatorias por escrito no son necesarias, toda vez que la propia naturaleza de reunión permanente no las hace obligatorias y los citatorios serán hechos con oportunidad por el presidente o la secretaria en forma verbal, para evitar mayores contratiempos y estar en oportunidad a más tardar el viernes de conocer, discutir y aprobar los dictámenes que nos falten de poner a su consideración (se vota y se aprueba por unanimidad de los diputados presentes, se declara que las Comisiones Unidas se encuentran en reunión permanente), pues estaremos en condiciones para que podamos procesar las reformas y las leyes que nos explicó el maestro Enríquez y que todos estuvimos de acuerdo en signar y procesar vía la Comisión Permanente y traerlas de nuevo aquí para su análisis, discusión y dictaminación en este mismo proceso, se levanta la sesión, gracias. ..."³⁴

13 julio 2017

El coordinador del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica comunicó a los diputados de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, lo siguiente:

"Por instrucciones del Dip. Luis Enrique Benítez Ojeda, presidente de las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, 107, primer párrafo, fracciones I y III, 122 y 123 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, por este medio me permito informar a usted que estas Comisiones Unidas se encuentran en sesión permanente y llevarán a cabo reunión de trabajo el día de hoy 13 del presente mes y año, en la sala 'Francisco Zarco', a las 13:30 hrs en la que se trataran los siguientes asuntos:

"Dictamen que contiene Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

"Dictamen que contiene de (sic) Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

³³ Fojas 876 a 983 del cuaderno de pruebas.

³⁴ Fojas 928 y 929 del cuaderno de pruebas.



	<p>"Dictamen que contiene reformas a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.</p> <p>"Dictamen que contiene Ley de Justicia Administrativa del Estado."³⁵</p>
14 julio 2017	<p>A las (8:30) ocho horas con treinta minutos de ese día, tuvo lugar la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, en la que se aprobó el dictamen que contiene la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango,³⁶ en la cual se asentó lo siguiente:</p> <p>"Diputada Silvia Patricia Jiménez Delgado: Someto a la consideración de los presentes el orden del día al cual le di lectura con anterioridad y que se le termina de aprobar que el punto número cinco que es: <u>dictamen que contiene la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción</u> pase a ser el número cuatro, quienes estén a favor, sírvanse a manifestarlo de la manera acostumbrada levantando la mano. Se vota, <u>se aprueba por unanimidad de los diputados presentes</u>."³⁷</p> <p>"Diputado presidente Luis Enrique Benítez Ojeda: Reanudamos los trabajos de la sesión, le pedimos al centro que nos <u>dé a conocer si ya están realizadas las adecuaciones relativas al dictamen aprobado de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción conforme le fue instruido al centro en la reunión anterior</u>, ello para proceder a la suscripción del dictamen definitivo y estar en condiciones de remitirlo a la secretaría general para su trámite parlamentario.</p> <p>"Licenciado David Gerardo Enríquez Díaz: <u>Informo a la comisión que las adecuaciones ya fueron realizadas y están en conocimiento de los señores y señoras diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, por conducto de sus asesorías y sus grupos parlamentarios, por lo que se está en condiciones de que la versión final del dictamen sea firmada en los términos de ley y proceder a su trámite parlamentario (se procedió a la firma).</u></p>

³⁵ Fojas 427 a 438 del cuaderno de pruebas.

³⁶ Fojas 931 a 953 del cuaderno de pruebas.

³⁷ Foja 934 del cuaderno de pruebas.



	<p>"Diputado presidente Luis Enrique Benítez Ojeda: <u>Instruyo al centro que haga llegar el dictamen de la Ley Orgánica de la Fiscalía a la Secretaría General, para su trámite parlamentario.</u> ..."³⁸</p>
<p>14 julio 2017</p>	<p>A las (11:00) horas de ese día, tuvo lugar la sesión ordinaria de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso Estatal, en la que se llevó a cabo la lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública relativo al Decreto 190 que contiene la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango.³⁹</p> <p>En dicha sesión el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, al finalizar la lectura del artículo 3 de la ley referida señaló:</p> <p>"Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda: Quiero pedir el apoyo de proceso legislativo, porque estoy viendo que es un dictamen que no corresponde al que debe ser leído en su articulado, si pudieran hacer llegar, no es el dictamen, hubo modificaciones en las comisiones y no corresponde al que debe de estarse leyendo salvo la exposición de motivos que quedó intacta, el articulado no es el que quedó, se me hace que me dieron el anterior, sufrió modificaciones en las comisiones, si está de acuerdo el presidente."</p> <p>"Presidente: Si instruimos a proceso legislativo para que haga llegar el dictamen que fue votado por las Comisiones Unidas, en tanto esto sucede <u>decretamos receso.</u></p> <p>"Presidente: Se levanta el receso para que continúe con la lectura el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda."⁴⁰</p> <p>"Con lo anterior, el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, continuó la lectura con el artículo 4 de la ley citada.</p> <p>A partir de la lectura del artículo 34, fracción III, el presidente interrumpió nuevamente para señalar:</p> <p>"Presidente: Si con el permiso del secretario quisiéramos dar la bienvenida y saludar por supuesto al señor Gil Cedillo, concejal en el vecino país del norte en los Estados Unidos en el Estado de California, él viene acompañado por la directora de Atención al Migrante y Asuntos</p>

³⁸ Fojas 936 y 937 del cuaderno de pruebas.

³⁹ Fojas 515 a 670 del cuaderno de pruebas.

⁴⁰ Fojas 596 y 597 del cuaderno de pruebas.



Internacionales del Gobierno del Estado, licenciada Lorenia (sic) Valles y la representante del Gobierno del Estado en Los Ángeles, la licenciada Patricia Gurrola Arredondo, es un gusto tenerlo en esta sesión del Congreso del Estado, señor Conejal Gil Cedillo, si gustan sentarse haré una breve lectura a las actividades y al desarrollo profesional del señor Gil Cedillo, para continuar con la lectura del dictamen que estamos ahorita llevando a cabo ... termino diciendo que el concejal Gil Cedillo que para nosotros los diputados locales es un honor tenerlo hoy aquí en el Congreso del Estado ... continúe por favor la lectura compañero diputado.

"Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda: A continuación, sigo con la lectura del artículo 34 ..."⁴¹

"De esta forma, el citado diputado prosiguió con la lectura de dicho artículo en su fracción IV hasta su conclusión."⁴²

Posteriormente, el presidente declaró lo siguiente:

"Presidente: Siendo las (15:38) quince horas con treinta y ocho minutos del día de hoy; habiéndose agotado el orden del día y no habiendo otro asunto que tratar, se clausura la sesión, y se cita para el día de hoy (14) catorce de julio a las (16:30) horas con treinta minutos, damos fe."⁴³

Posteriormente, a las (17:00) diecisiete horas de ese mismo día, se continuó con la sesión⁴⁴ y, en su desarrollo, el presidente manifestó:

"Presidente: Debido a que en la sesión anterior se dio lectura al dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, que contiene (sic) Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, se declara abierto el debate en lo general. En tal virtud se abre el registro de oradores a favor, en contra o abstención del dictamen."⁴⁵

⁴¹ Fojas 616 a 618 del cuaderno de pruebas.

⁴² Foja 623 del cuaderno de pruebas.

⁴³ Foja 670 del cuaderno de pruebas.

⁴⁴ Fojas 671 a 759 del cuaderno de pruebas.

⁴⁵ Fojas 676 y 677 del cuaderno de pruebas.



Al respecto tomaron la palabra, primero el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda y, después, el diputado José Antonio Ochoa Rodríguez,⁴⁶ finalizado lo cual el presidente manifestó:

"Presidente: De no haber más intervenciones, se declara cerrado el debate en lo general.

"Presidente: Se pregunta a las y los señores diputados si hay un artículo o fracción en los que quieran reservarse su discusión en lo particular.

"Presidente: De no haber reservas por parte de las y los diputados para la discusión del dictamen en lo particular, informo a la asamblea que el dictamen sometido a su consideración se votará nominalmente en un solo acto, incluyendo artículos transitorios, para su aprobación en lo general y en lo particular, mediante el sistema de información parlamentaria. Las y los señores diputados tienen hasta un minuto para registrar su voto.

"Presidente: En este momento se cierra el sistema electrónico de votación, y se instruye al diputado Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, para que dé a conocer el sentido de los votos a esta presidencia.

Diputado	Sentido
Augusto F. Ávalos Longoria	A favor
Adriana de Jesús Villa Huizar	A favor
Jorge A. Salum De Palacio	A favor
Silvia Patricia Jiménez Delgado	A favor
Maximiliano Silerio Díaz	A favor
Luis Enrique Benítez Ojeda	A favor
Alma Marina Vitela Rodríguez	
Gerardo Villarreal Solís	A favor
Rosa María Triana Martínez	A favor
Francisco Javier Ibarra Jáquez	A favor

⁴⁶ Fojas 677 a 688 del cuaderno de pruebas.



	Jaqueline Del Río López	A favor
	Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez	A favor
	Marisol Peña Rodríguez	A favor
	Rodolfo Dorador Pérez Gavilán	A favor
	José Antonio Ochoa Rodríguez	A favor
	Rosa Isela De La Rocha Nevárez	
	Jesús Ever Mejorado Reyes	
	Adán Soria Ramírez	A favor
	Elia Estrada Macías	A favor
	Gina G. Campuzano González	
	José Gabriel Rodríguez Villa	A favor
	Sergio Uribe Rodríguez	
	Rigoberto Quiñonez Samaniego	A favor
	Elizabeth Nápoles González	A favor
	Mar Grecia Oliva Guerrero	A favor
	<p>"Diputado Rodolfo Dorador Pérez Gavilán: Con mucho gusto presidente, se encuentran dieciocho votos registrados en el sistema e incorporo también el voto de la diputada Rosa María Triana y del diputado Jorge Salum del Palacio, <u>un total de veinte votos a favor, cero abstenciones, cero en contra.</u></p> <p>"Presidente: Gracias, <u>'se aprueba' tanto en lo general como en lo particular, se ordena su expedición</u> como Decreto Número 190, y <u>se ordena su publicación</u> en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango."⁴⁷</p>	
16 julio 2017	<p>Publicación en el Periódico Oficial, la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango.</p>	

⁴⁷ Fojas 688 y 689 del cuaderno de pruebas.



Atento a los antecedentes del proceso legislativo materia de estudio, es preciso hacer notar que, durante su desarrollo, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil nueve, fue abrogada por la diversa publicada en el mismo medio de difusión oficial el quince de junio de dos mil diecisiete, cuya entrada en vigor, conforme a sus artículos transitorios,⁴⁸ fue al día siguiente de su publicación, siendo que, las iniciativas tanto de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango** –de los grupos parlamentarios del PAN y PRD–, como de la **Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango** –del Grupo Parlamentario del PRI–, fueron presentadas, respectivamente, los días siete de marzo y cuatro de julio de dos mil diecisiete.

En esos términos, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, vigente a partir del dieciséis de junio de dos mil diecisiete, destina en su título cuarto, denominado "Del proceso legislativo", el marco que rige la formación, modificación, derogación o abrogación de normas jurídicas en dicha entidad federativa, y de lo cual se desprenden, en lo conducente, las siguientes **etapas**:

- **Iniciativa.** Las iniciativas presentadas por los diputados se mandarán insertar en la Gaceta Parlamentaria que corresponda a la sesión relativa; el autor podrá ampliar los fundamentos y motivos de su proyecto en forma verbal. Si fueren varios los iniciadores, éstos designarán al que hará la presentación oral; y, una vez agotado lo anterior, la iniciativa será turnada a la comisión que corresponda. Los integrantes de la Legislatura, podrán suscribir la iniciativa presentada si así lo consiente su autor (artículo 180).

⁴⁸ "Primero. Las presentes reformas entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, con excepción a las disposiciones relativas a la competencia, organización y funcionamiento de la Comisión Permanente, en las que se observará lo dispuesto en el Decreto Número 51, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 58 de fecha 5 de febrero de 2017.

"Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan a las contenidas en el presente decreto.

"Tercero. Se abroga la Ley Orgánica del Congreso del Estado, aprobada mediante Decreto Número 449 de fecha 15 de diciembre de 2009, publicada en el Periódico Oficial del Estado número 51 de fecha 24 de diciembre de 2009 y sus reformas posteriores, con las salvedades y excepciones contenidas en las presentes disposiciones transitorias. ..."



- **Dictamen.** Formulado el proyecto de dictamen, se presentará a la comisión, entregando una copia a cada uno de sus integrantes o bien una versión electrónica del mismo y se leerá en una sola ocasión en su totalidad, salvo que acuerden su lectura parcial o dispensa, según sea el caso.

Concluida la lectura o aprobada su dispensa, se procederá a debatir y votar el proyecto en lo general y en lo particular. En la discusión y votación de dictámenes en comisiones se considerarán en lo conducente las reglas aplicables para el debate de dictámenes en el Pleno.

Aprobado en lo general y en lo particular, se procederá a la firma del dictamen. Los dictámenes deberán ser aprobados por el voto de la mayoría de los integrantes de la comisión presentes. Para que los dictámenes tengan validez, deberán estar firmados por la mayoría de los diputados que forman parte de la comisión.

Aprobado el dictamen y recabadas las firmas de la mayoría de los diputados, el presidente de la Comisión Dictaminadora instruirá al secretario general, para que lo remita a la mesa directiva para su trámite correspondiente. Recibido el dictamen, la mesa directiva procederá a declarar la publicidad del dictamen, para los efectos de su discusión en el Pleno. Si en el dictamen se efectúan modificaciones a la iniciativa, asunto o petición turnados para su estudio, la comisión hará una exposición de los argumentos en que apoyó su decisión (artículos 187, 188 y 189).

- **Discusión.** La discusión de dictámenes en el Pleno, se integra por la declaratoria de publicidad o lectura, si la naturaleza del dictamen así lo amerita por acuerdo parlamentario; debate; y votación. (Artículo 192).

- **Publicidad.** A los dictámenes de las Comisiones Legislativas, se les dará publicidad en la Gaceta Parlamentaria y la misma será declarada por la presidencia de la mesa directiva. Para que a un dictamen se le dé lectura, una vez declarada su publicidad, se deberá solicitar por escrito por cuando menos tres diputados y aprobarse por la mayoría absoluta de los presentes. Todo dictamen legislativo al que le haya recaído declaración de publicidad deberá ser puesto a disposición de los diputados mediante el sistema de información parlamentaria. (Artículo 192).



• **Debate.** Se iniciará en la siguiente sesión a aquella en la que hayan recibido la correspondiente declaratoria de publicidad o las lecturas exigidas en la presente ley, o bien, en la fecha que se determine en el correspondiente acuerdo parlamentario. En dicha etapa, se expondrán y deliberarán razones, alegatos y argumentos a favor, en contra, o en abstención del dictamen sujeto a debate en su conjunto. (Artículos 194 y 195).

• **Aprobación.** Cuando el presidente lo considere conveniente, preguntará al Pleno, quien por votación mayoritaria determinará, si el asunto está o no suficientemente discutido. En caso de que se declare suficientemente debatido o agotado el registro de oradores, se hará la declaratoria de clausura, y enseguida se someterá a votación en lo general, o en lo particular, según corresponda.

En su **primer concepto de invalidez**, los accionantes aducen que dos iniciativas de ley fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio y dictamen, precisando que la iniciativa presentada por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD, relativa a diversas reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango, en ningún momento fue turnada a las mencionadas Comisiones Unidas para efecto de su estudio y dictamen, lo que se traduce en una omisión que violenta el proceso legislativo atento a lo previsto en el artículo 180 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango y, además, que tal iniciativa no fue publicada en la Gaceta Parlamentaria del Congreso Local de ocho de marzo de dos mil diecisiete o de cualquier otra fecha.

Este Tribunal Pleno considera **infundado** el **primer concepto de violación** que formulan los promoventes.

En principio, resulta relevante tener en cuenta que la iniciativa a que aluden los promoventes se refiere a diversas reformas a la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango**, ordenamiento diverso al que efectivamente impugnan en este asunto, consistente en la **Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango**, expedida mediante Decreto 190, publicada el dieciséis de julio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de la entidad, y de manera particular sus artículos 8, segundo párrafo, y 39, parte final.



Ahora, respecto a que la iniciativa de reformas presentada por los grupos parlamentarios del PAN y del PRD no se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio y dictamen, lo cierto es que de las constancias remitidas por el Poder Legislativo del Estado de Durango **sí se advierte esa circunstancia**, como se explica a continuación.

Del acta de la sesión ordinaria de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso de Durango, en la que se dio cuenta de la iniciativa en cuestión, a foja 79, se hizo constar que fuera turnada, inicialmente, a la Comisión de Seguridad Pública del órgano legislativo; siendo que, posteriormente, mediante oficio de siete de julio de dos mil diecisiete,⁴⁹ suscrito por el coordinador del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica del Congreso Local, se convocó a los integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, para reunirse el día diez del mismo mes y año, **expresamente para el estudio y análisis del dictamen, tanto de la iniciativa de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, como de la relativa a la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango.**

Elo es así, siendo que en el dictamen presentado en la sesión ordinaria del Pleno del Congreso Local de trece de julio de dos mil diecisiete, se asentó lo siguiente:

"Honorable asamblea:

"A las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, les fueron turnadas para su estudio y dictamen correspondiente, las iniciativas que a continuación se citan, la primera de reformas a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango presentada por los integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática de la actual LXVII Legislatura y la segunda presentada por el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXVII Legislatura que contiene la

⁴⁹ Fojas 416 a 438 del cuaderno de pruebas.



Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango; por lo que en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por ... nos permitimos presentar a la consideración de esta honorable Asamblea, el presente dictamen, con base en los siguientes antecedentes, descripciones de las iniciativas, así como las consideraciones que motivan la aprobación del presente dictamen en los términos que se señalan."⁵⁰

De lo transcrito se advierte, por un lado, que la iniciativa que presentó el Grupo Parlamentario del PAN y PRD se refirió a diversas reformas a la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango**; en tanto que la presentada por el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, consistió en la iniciativa de la **Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango**.

Por otra parte, en cuanto a la falta de publicación de la iniciativa presentada por los grupos parlamentarios del PAN y PRD en la Gaceta Parlamentaria del órgano legislativo, lo cierto es que en dicho medio de difusión, número 60, de fecha ocho de marzo de dos mil diecisiete, en sus fojas 21 a 28, aparece publicada la "Iniciativa presentada por los CC. Diputados José Antonio Ochoa Rodríguez, Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, Augusto Fernando Ávalos Longoria, Elizabeth Nápoles González, Silvia Patricia Jiménez Delgado, Gina Gerardina Campuzano González y Jorge Alejandro Salum del Palacio, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; así como las diputadas Elia Estrada Macías, Mar Grecia Oliva Guerrero y Rosa Isela de la Rocha Nevárez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, que contiene reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Durango",⁵¹ misma que **resulta coincidente** con la que fue presentada en la sesión ordinaria del Congreso Local, de ocho de marzo de dos mil diecisiete,⁵² en la cual se hizo notar que "**se encuentra insertada en la Gaceta Parlamentaria**."⁵³

⁵⁰ Foja 445 del cuaderno de pruebas.

⁵¹ Lo anterior se corrobora en la liga de internet siguiente:
<http://Congresodurango.gob.mx/Archivos/lxvii/gacetas/Gaceta%2060.pdf>

⁵² Fojas 70 a 76 del cuaderno de pruebas.

⁵³ Foja 71 del cuaderno de pruebas.



Por su parte, respecto a la iniciativa presentada por el diputado integrante del Grupo Parlamentario del PRI, relativa a la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, en el acta de la sesión ordinaria de la Comisión Permanente de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Durango, celebrada el cinco de julio de dos mil diecisiete, se hizo constar "***el contenido de la iniciativa, la cual se encuentra insertada en la Gaceta Oficial***"⁵⁴ y se ordenó fuera turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública de la citada autoridad legislativa, como se evidenció.⁵⁵

Ahora bien, en su **segundo concepto de invalidez**, los accionantes aducen que, durante el proceso de dictaminación de la **Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango**, los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública fueron citados en dos ocasiones: el diez y trece de julio de dos mil diecisiete.

Sostienen que la segunda convocatoria se llevó a cabo el mismo día trece de julio de dos mil diecisiete, según consta en el respectivo documento que contiene la segunda convocatoria y la cual se hizo llegar a los integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, antes de la segunda reunión, sin haber transcurrido cuando menos veinticuatro horas entre la convocatoria a la segunda reunión y la celebración de la misma, lo que, a su parecer, es contrario a lo previsto por el artículo 107 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.

Lo anterior es **infundado**.

El artículo 107, segundo párrafo, inciso c), de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, dispone:

"Artículo 107. El presidente y el secretario de cada comisión, conformarán una junta directiva, que tendrá las siguientes funciones: ...

⁵⁴ Foja 363 del cuaderno de pruebas.

⁵⁵ Foja 384 del cuaderno de pruebas.



"El presidente tendrá las siguientes atribuciones: ...

"c) El presidente de cada comisión está obligado a convocar a reunión con anticipación de al menos veinticuatro horas, excepción hecha de aquellas que por su urgencia o especial tratamiento deban de convocarse con menor anticipación, en cuyo caso, la citación deberá estar firmada por al menos la mayoría de los integrantes de la comisión de que se trate. Si el presidente se niega a realizar la convocatoria, esta se podrá expedir y será con la firma de la mayoría de los integrantes de la comisión. Si a la reunión no concurre el presidente, el secretario la presidirá.

"Las Comisiones Legislativas, podrán, si es necesario, acordar que las reuniones convocadas se constituyan en permanentes a efecto de dejar en estado de resolución los asuntos de su competencia y si fuera necesario allegarse de elementos adicionales para hacerlo."

De este precepto se desprende que, las comisiones legislativas del Congreso de Durango, pueden acordar, si fuere necesario, que las reuniones convocadas se constituyan en "**permanentes**", a efecto de dejar en estado de resolución los asuntos de su competencia, lo cual se traduce en una regla de excepción del deber de citar con la anticipación de al menos veinticuatro horas para la reunión respectiva.

Ahora, de la revisión de las documentales que obran en el cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo Local, se advierten los hechos siguientes:

a) El siete de julio de dos mil diecisiete, el coordinador del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica citó a los integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, a una reunión de trabajo a las 18:00 horas del día diez de julio siguiente, en la Sala "Guadalupe Victoria".⁵⁶

⁵⁶ Fojas 416 a 426 del cuaderno de pruebas.



b) Atento a tal convocatoria, a las 18:00 horas del diez de julio de dos mil diecisiete, se llevó a cabo la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública,⁵⁷ de la cual, entre otras cuestiones, se desprende lo siguiente:

"... Diputado presidente Luis Enrique Benítez Ojeda: Bueno, si va a ser el viernes la sesión o el extraordinario, tendríamos oportunidad de vernos el jueves, pero de cualquier manera propongo que las Comisiones Unidas se declaren en sesión permanente, en el entendido que las convocatorias por escrito no son necesarias, toda vez que la propia naturaleza de reunión permanente no las hace obligatorias y los citatorios serán hechos con oportunidad por el presidente o la secretaria en forma verbal, para evitar mayores contratiempos y estar en oportunidad a más tardar el viernes de conocer, discutir y aprobar los dictámenes que nos falten de poner a su consideración (se vota y se aprueba por unanimidad de los diputados presentes, se declara que las Comisiones Unidas se encuentran en reunión permanente), pues, estaremos en condiciones para que podamos procesar la reformas y las leyes que nos explicó el maestro Enríquez y que todos estuvimos de acuerdo en signar y procesar vía la Comisión Permanente y traerlas de nuevo aquí para su análisis, discusión y dictaminación en este mismo proceso, se levanta la sesión, gracias. El presidente y la secretaria de las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública. Damos fe.

"Dip. Luis Enrique Benítez Ojeda.

"Presidente.

"Dip. Silvia Patricia Jiménez Delgado.

"Secretaria."⁵⁸

c) El trece de julio de dos mil diecisiete, el coordinador del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica convocó⁵⁹ a los diputados de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, a una reunión de trabajo a las 13:30 horas del mismo día, en la Sala "Francisco Zarco".⁶⁰

⁵⁷ Fojas 876 a 929 del cuaderno de pruebas.

⁵⁸ Fojas 928 y 929 del cuaderno de pruebas.

⁵⁹ Fojas 427 a 438 del cuaderno de pruebas.

⁶⁰ Fojas 445 a 514 del cuaderno de pruebas.



d) El catorce de julio de dos mil diecisiete, a las 8:30 horas, tuvo lugar la reunión de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, en la cual se aprueba por unanimidad de los diputados presentes el dictamen de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango.⁶¹

Atento a lo narrado, es evidente que **no existe la violación al procedimiento legislativo que alegan los accionantes**, en virtud de que, por un lado, en la reunión de trabajo de diez de julio de dos mil diecisiete se acordó que las Comisiones Unidas sesionarían como "**permanentes**", con lo que se actualizó el supuesto legal del artículo 107, segundo párrafo, inciso c), de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango⁶² (reiterado incluso en el diverso 114⁶³ de ese ordenamiento), que prevé la excepción de citar con la anticipación de veinticuatro horas cuando las Comisiones Legislativas se hayan constituido con ese carácter; y, por otro, la siguiente reunión de trabajo de las citadas Comisiones Unidas tuvo lugar a las ocho horas con treinta minutos del catorce de julio siguiente, en la cual se aprobó el dictamen que contiene la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango. De esta manera, con independencia de la convocatoria realizada el día trece de julio de dos mil diecisiete, lo cierto es que al sesionar las Comisiones Unidas en forma "**permanente**", sus reuniones convocadas válidamente podían realizarse sin

⁶¹ Fojas 930 a 953 del cuaderno de pruebas.

⁶² **Artículo 107.** El presidente y el secretario de cada comisión, conformarán una junta directiva, que tendrá las siguientes funciones: ...

"III. Elaborar el orden del día de las reuniones de la comisión. ...

"c) El presidente de cada comisión está obligado a convocar a reunión con anticipación de al menos veinticuatro horas, excepción hecha de aquellas que por su urgencia o especial tratamiento deban de convocarse con menor anticipación, en cuyo caso, la citación deberá estar firmada por al menos la mayoría de los integrantes de la comisión de que se trate. Si el presidente se niega a realizar la convocatoria, esta se podrá expedir y será con la firma de la mayoría de los integrantes de la comisión. Si a la reunión no concurre el presidente, el secretario la presidirá.

Las Comisiones Legislativas, podrán, si es necesario, acordar que las reuniones convocadas se constituyan en permanentes a efecto de dejar en estado de resolución los asuntos de su competencia y si fuera necesario allegarse de elementos adicionales para hacerlo.

⁶³ **Artículo 114. Las Comisiones Legislativas, podrán, si es necesario, acordar que las reuniones convocadas se constituyan en permanentes a efecto de dejar en estado de resolución los asuntos de su competencia y si fuera necesario allegarse de elementos adicionales para hacerlo.**



seguir la formalidad de la convocatoria relativa, al encontrarse el asunto en estado de resolución.

En consecuencia, si bien es cierto que el trece de julio de dos mil diecisiete se convocó a los integrantes de las Comisiones Unidas para que en ese mismo día se llevara a cabo una reunión de trabajo; también lo es que ello no constituye una irregularidad del proceso legislativo, en virtud de que en términos del acta de la reunión de las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, de diez de julio de dos mil diecisiete, se acordó que se constituirían en sesión "**permanente**", en el entendido de que las convocatorias por escrito no eran necesarias, ni se tenían que seguir las formalidades para ellas previstas, pues por su propia naturaleza de reunión permanente los citatorios podían hacerse en forma verbal y, por tanto, la citación a una reunión de trabajo el mismo día, la cual tuvo lugar efectivo el día siguiente, no puede considerarse una violación en el procedimiento legislativo como se alega, de donde resulta **infundado** el argumento que se esgrime por los demandantes.

Lo anterior es así, siendo que **en la reunión de catorce de julio de dos mil diecisiete, las Comisiones Unidas de Justicia y de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública aprobaron el dictamen de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango**, en los términos siguientes:

"Diputada Silvia Patricia Jiménez Delgado: Someto a la consideración de los presentes el orden del día al cual le di lectura con anterioridad y que se le termina de aprobar que el punto número cinco que es: dictamen que contiene Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción pase a ser el número cuatro, quienes estén a favor, sírvanse manifestarlo de la manera acostumbrada levantando la mano. Se vota, se aprueba por unanimidad de los diputados presentes."⁶⁴

"Diputado presidente Luis Enrique Benítez Ojeda: Reanudamos los trabajos de la sesión, le pedimos al centro que nos dé a conocer si ya están realizadas

⁶⁴ Foja 934 del cuaderno de pruebas.



las adecuaciones relativas al dictamen aprobado de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción conforme le fue instruido al centro en la reunión anterior, ello para proceder a la suscripción del dictamen definitivo y estar en condiciones de remitirlo a la secretaría general para su trámite parlamentario.

"Licenciado David Gerardo Enríquez Díaz: Informo a la comisión que las adecuaciones ya fueron realizadas y están en conocimiento de los señores y señoras diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, por conducto de sus asesorías y sus grupos parlamentarios, por lo que se está en condiciones de que la versión final del dictamen sea firmada en los términos de ley y proceder a su trámite parlamentario (se procedió a la firma).

"Diputado presidente Luis Enrique Benítez Ojeda: Instruyo al centro que haga llegar el dictamen de la Ley Orgánica de la Fiscalía a la Secretaría General, para su trámite parlamentario. ..."⁶⁵

Finalmente, en el **tercer concepto de invalidez**, se alega que durante la Sesión Ordinaria del Pleno del Congreso de Durango de catorce de julio de dos mil diecisiete, al momento de dar lectura al dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, relativo a la creación de la ley impugnada, lo que aconteció a las 14:05:53 horas, según consta en el acta, audio y video de dicha sesión, el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda, interrumpió la lectura a las 14:19:15 horas, diciendo: "Quiero pedir el apoyo de proceso legislativo porque es un dictamen que no corresponde al que debe de ser leído, que se lo hagan llegar, no es el dictamen, tuvo modificaciones en las comisiones y no corresponde al que se debe de estar leyendo, salvo la exposición de motivos que quedo intacta, esto del articulado no es el anterior, se me hace que me dieron el anterior, sufrió modificaciones en las comisiones, si está de acuerdo señor presidente"; por lo que en ese momento solicitó al presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, que instruyera el apoyo del área de proceso legislativo, lo cual hizo de la siguiente manera: "Instruimos a

⁶⁵ Fojas 936 y 937 del cuaderno de pruebas.



proceso legislativo para que haga llegar el dictamen que fue aprobado por las Comisiones Unidas, en tanto esto decretamos un receso", con motivo de lo anterior, se suspendió la lectura por aproximadamente 12 minutos. Posteriormente, el diputado Luis Enrique Benítez Ojeda continuó con la lectura de un nuevo dictamen, siendo que la lectura del primer dictamen de creación de la ley se detuvo en el artículo segundo y al reanudar la lectura se hizo a partir del artículo cuarto del segundo dictamen, omitiendo dar lectura del artículo tercero de ambos dictámenes.

El anterior concepto de invalidez es **infundado**.

En términos del acta de sesión de catorce de julio de dos mil diecisiete, si bien se advierte que al dar lectura el diputado Enrique Benítez Ojeda, al dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública que contenía la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, al concluir la lectura de la fracción V del artículo 3o. de la ley en mención,⁶⁶ manifestó que el dictamen no correspondía al que debía ser leído, en tanto que se habían hecho modificaciones, por lo que solicitó apoyo al área de proceso legislativo, para verificar el texto respectivo y, entre tanto, se decretó un receso; también lo es que la lectura del dictamen se interrumpió a partir de la fracción V del artículo 3 y se reanudó con el artículo 4, siguiente precepto en su orden, como se desprende de la propia acta de la sesión de catorce de julio de dos mil diecisiete,⁶⁷ siendo acorde, además, con el dictamen aprobado por las referidas Comisiones Unidas,⁶⁸ así como con la publicación de la ley relativa en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete,⁶⁹ de manera que no existe la omisión o inconsistencia que se alegan por los accionantes.

Ahora, respecto a que, después del receso decretado, se continuó la lectura con un nuevo dictamen, distinto al aprobado por las Comisiones Unidas, de la comparativa de lo leído por el diputado Benítez Ojeda, conforme a lo asentado

⁶⁶ Foja 596 del cuaderno de pruebas.

⁶⁷ Foja 597 del cuaderno de pruebas.

⁶⁸ Foja 473 del cuaderno de pruebas.

⁶⁹ Foja 258 del cuaderno de pruebas.



en el acta de sesión de catorce de julio de dos mil diecisiete, se advierte que, al mencionar el nombre de la Fiscalía Especializada, agregó "**en combate a la corrupción**", en ciertas ocasiones, aunado a que cometió errores al leer el artículo 29 de la ley cuestionada; no obstante, tales inconsistencias no tienen el potencial de invalidar el proceso legislativo que se impugna, en la medida en que **el dictamen aprobado por las Comisiones Unidas** de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, que fuera publicado en la Gaceta Parlamentaria número 84 el catorce de julio de dos mil diecisiete,⁷⁰ y que fue del conocimiento de los diputados presentes en la respectiva sesión del órgano legislativo, **es precisamente el texto que se sometió a discusión y aprobación en el recinto legislativo, así como publicado de manera íntegra en el Periódico Oficial** del Gobierno Local número 57 con fecha domingo dieciséis de julio de dos mil diecisiete; de manera que **los errores o inconsistencias formales en la lectura del dictamen que se impugna, no incidieron en forma alguna en la voluntad parlamentaria, respecto de lo que fue conocido efectivamente por los diputados y lo aprobado por las Comisiones Unidas respectivas.**

Asimismo, en cuanto a lo manifestado por los promoventes, en el sentido de que existen supuestas diferencias entre la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el combate a la Corrupción del Estado de Durango, que se encuentra publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Local número 57 con fecha domingo dieciséis de julio de dos mil diecisiete, y el dictamen que contiene la creación de la ley impugnada, aprobada por las Comisiones Unidas de Justicia y Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, publicado en la Gaceta Parlamentaria Número 84 el catorce de julio de dos mil diecisiete,⁷¹ tal argumento es **infundado**, pues **de la revisión integral de ambos documentos se desprende que su texto resulta idéntico**; esto es, que lo publicado en la Gaceta Parlamentaria número 84 referida de catorce de julio de dos mil diecisiete, es coincidente con lo aprobado y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Local número 57 con fecha domingo dieciséis de julio de dos mil diecisiete.

⁷⁰ Consultable en:

<http://Congresodurango.gob.mx/Archivos/lxvii/gacetas/Gaceta%2084.pdf>

⁷¹ Consultable en:

<http://Congresodurango.gob.mx/Archivos/lxvii/gacetas/Gaceta%2084.pdf>



Aunado a ello, se debe destacar que posteriormente a la lectura del dictamen, se declaró abierto el debate en lo general y, por ende, el registro de oradores a favor o en contra o abstención, en lo cual participaron los diputados Enrique Benítez Ojeda⁷² y José Antonio Ochoa Rodríguez,⁷³ siendo que después de la declaración de cierre del debate en lo general, el presidente señaló:

"... Presidente: Se pregunta a las y los señores diputados si hay un artículo o fracción del dictamen en los que quieran reservarse su discusión en lo particular.

"Presidente: De no haber reservas por parte de las y los señores diputados para la discusión del dictamen en lo particular, informo a la asamblea que el dictamen sometido a su consideración se votará nominalmente en un solo acto, incluyendo artículos transitorios, para su aprobación en lo general y en lo particular, mediante el sistema de información parlamentaria. Las y los señores diputados tienen hasta un minuto para registrar su voto.

"Presidente: En este momento se cierra el sistema electrónico de votación, y se instruye al diputado Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, para que dé a conocer el sentido de los votos a esta presidencia.

Diputado	Sentido
Augusto F. Ávalos Longoria	A favor
Adriana de Jesús Villa Huizar	A favor
Jorge A. Salum de Palacio	A favor
Silvia Patricia Jiménez Delgado	A favor
Maximiliano Silerio Díaz	A favor
Luis Enrique Benítez Ojeda	A favor
Alma Marina Vitela Rodríguez	

⁷² Fojas 676 a 684 del cuaderno de pruebas.

⁷³ Fojas 684 a 688 del cuaderno de pruebas.



Gerardo Villarreal Solís	A favor
Rosa María Triana Martínez	A favor
Francisco Javier Ibarra Jáquez	A favor
Jaqueline del Río López	A favor
Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez	A favor
Marisol Peña Rodríguez	A favor
Rodolfo Dorador Pérez Gavilán	A favor
José Antonio Ochoa Rodríguez	A favor
Rosa Isela de la Rocha Nevárez	
Jesús Ever Mejorado Reyes	
Adán Soria Ramírez	A favor
Elia Estrada Macías	A favor
Gina G. Campuzano González	
José Gabriel Rodríguez Villa	A favor
Sergio Uribe Rodríguez	
Rigoberto Quiñonez Samaniego	A favor
Elizabeth Nápoles González	A favor
Mar Grecia Oliva Guerrero	A favor

"Diputado Rodolfo Dorador Pérez Gavilán: Con mucho gusto presidente, se encuentran dieciocho votos registrados en el sistema e incorporo también el voto de la diputada Rosa María Triana y del diputado Jorge Salum del Palacio, un total de veinte votos a favor, cero abstenciones, cero en contra.

"Presidente: Gracias, 'se aprueba' tanto en lo general como en lo particular, se ordena su expedición como Decreto Número 190, y se ordena su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango. ..."⁷⁴

⁷⁴ Fojas 688 y 689 del cuaderno de pruebas.



De la transcripción anterior, se advierte que **no hubo objeción alguna en lo general ni en lo particular por parte de los diputados presentes** respecto de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, y que tuvieron a la vista atendiendo a lo efectivamente publicado en la Gaceta Parlamentaria del órgano legislativo, **siendo aprobada con un total de veinte votos a favor, cero abstenciones, cero en contra.**

En estas condiciones, se observa que, en la sesión correspondiente, **los diputados presentes tuvieron oportunidad de expresar reservas en torno a un artículo o fracción para su discusión en lo particular, respecto del dictamen que les fue leído y sometido a su consideración,** máxime que se decretó un receso y no hubo manifestación contraria de los legisladores en ese sentido, en la medida en que con ello se respetó su derecho a disentir en un contexto de deliberación política.

Atento a las consideraciones que preceden, **resultan infundadas las alegadas violaciones al proceso legislativo impugnado por los promoventes de este medio de control,** de manera tal que ahora toca el análisis de las normas que impugnan de manera específica.

SÉPTIMO.—Análisis de las impugnaciones específicas de los artículos 8, párrafo segundo, y 39, en la porción que dice: "... y a falta de éste (sic) último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular", ambos de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango. Se procede ahora al análisis de los argumentos contenidos en el cuarto concepto de invalidez formulado por los accionantes en su demanda, donde plantean la inconstitucionalidad de los artículos 8, párrafo segundo, y 39, en la porción que dice: "... y a falta de éste (sic) último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular", ambos de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete.



Los artículos 8 y 39 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango impugnados en este asunto, establecen lo siguiente:

"Artículo 8. El fiscal especializado será propuesto por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

"En caso de que la propuesta sea rechazada o no alcance la aprobación del Congreso del Estado señalada en el párrafo anterior, el gobernador del Estado hará una nueva propuesta para que sea ratificada por las dos terceras partes de los diputados presentes y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado."

"Artículo 39. Las ausencias temporales del fiscal especializado hasta por seis meses serán cubiertas por el vice-fiscal de Investigación y Procedimientos Penales. En caso de falta de este último, será suplido por el vice-fiscal jurídico y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular."

En concreto, los promoventes aducen, por un lado, que el artículo 8, segundo párrafo, prevé la facultad de designación del fiscal especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Durango por parte del Congreso de la entidad federativa, cuando la segunda propuesta del titular del Ejecutivo Local no es ratificada con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes del referido órgano legislativo; y, por otro, que a través de una porción del artículo 39, el Congreso Local hace suya la facultad de designación del fiscal especializado en combate a la corrupción, en caso de ausencia del titular de la Fiscalía Especializada por más de seis meses y el vicefiscal jurídico esté ausente.

Al respecto, sostienen que tales preceptos resultan violatorios del artículo séptimo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo



de dos mil quince, en relación con los diversos 82, en sus fracciones II, inciso I) y V, inciso b), así como el 102, ambos de la Constitución Política del Estado de Durango.

En efecto, a fojas 43 y 44 de su demanda, los promoventes expresamente señalan lo siguiente:

"Se afirma que los artículos 8 y 39 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango, son contrarios al artículo transitorio séptimo del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, debido a que el ordenamiento constitucional claramente establece que: 'Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales.'

"Debido a que el artículo transitorio séptimo del decreto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic) obliga a que los sistemas anticorrupción de las entidades federativas se conformen conforme (sic) a las leyes generales que resulten aplicables y a las Constituciones Locales; entonces para que se cumpla con lo ordenado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de designación del fiscal especializado en combate a la corrupción, debe llevarse a cabo en los términos previstos en los artículos 82, fracción II, inciso I) y 102 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; es por ello que la facultad de designación del fiscal especializado en combate a la corrupción que ilegalmente hace suya el Congreso del Estado de Durango, en los artículos 8 y 39 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango transgrede el artículo transitorio séptimo del decreto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (sic) con respecto a los artículos 82, fracción II, inciso I) y 102 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango."

Ahora bien, el referido artículo séptimo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción a que se refieren los accionantes, establece:



"Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales."

Por su parte, los artículos 82, fracciones II, inciso I) y V, inciso b) y 102 de la Constitución del Estado de Durango fueron reformados el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, para establecer, en la parte conducente, lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 82.

"El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras; además tiene las siguientes: ...

(Reformado primer párrafo, P.O. 16 de marzo de 2017)

"II. De fiscalización, vigilancia y combate a la corrupción: ...

(Adicionado, P.O. 16 de marzo de 2017)

"I) Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos, contenidos en esta Constitución, que ejerzan recursos públicos aprobados en la Ley de Egresos del Estado. ..."

"V. Otras facultades: ...

(Reformado, P.O. 16 de marzo de 2017)

"b) Ratificar al fiscal general del Estado, al secretario responsable del control interno del Ejecutivo del Estado y al fiscal especializado en Combate a la Corrupción con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes."

"Artículo 102.

"Al Ministerio Público le corresponde investigar los delitos del orden común; ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad y de la acción penal ante los tribunales. El ejercicio de las funciones del Ministerio Público estará a cargo de un fiscal general del Estado, quien se auxiliará de una



policía encargada de la investigación de los delitos, la que estará bajo su mando inmediato y directo, así como de los demás cuerpos de seguridad pública y privada, en los términos de las leyes.

(Adicionado, P.O. 6 de marzo de 2014)

"Las funciones de procuración de justicia que se realicen en el Estado, se harán con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

(Adicionado, P.O. 6 de marzo de 2014)

"Asimismo, el Estado está obligado a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.

(Adicionado, P.O. 16 de marzo de 2017)

"Sin perjuicio de crear fiscalías especializadas a través de la ley o por acuerdo, habrá una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la que tendrá las atribuciones que se le señalen en las leyes aplicables. El titular de esta fiscalía será propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso del Estado, en los términos que dispone esta Constitución.

(Adicionado, P.O. 16 de marzo de 2017)

"La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, contará con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que sean materia de actos de corrupción que la ley considera como delitos."

Atento a ello, los promoventes precisan que los artículos impugnados resultan inconstitucionales al no ajustarse a las previsiones establecidas directamente en los artículos 82, fracción V, inciso b) y 102 de la Constitución Política del Estado de Durango, conforme a los cuales el Congreso del Estado de Du-



rango sólo tiene la facultad para **ratificar** al fiscal especializado en combate a la corrupción de la entidad federativa, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, en torno a la **propuesta** que al respecto le presente el titular del Ejecutivo Local; aunado a que la facultad de designación que se prevé en esas normas, por parte del Congreso, trae como consecuencia que las dos propuestas que haga el titular del Ejecutivo Local a dicho órgano legislativo, deliberadamente no sean ratificadas, para que de esa manera sea el propio Poder Legislativo de la entidad federativa, quien designe al fiscal especializado en combate a la corrupción. Ello, en relación con la citada previsión del artículo séptimo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

El alegato que se formula resulta **fundado**, no obstante que los promoventes parten de una premisa incorrecta, al sostener que la obligación constitucional que tienen las entidades federativas para establecer en sus Constituciones el procedimiento de designación del fiscal especializado en combate a la corrupción local deriva del artículo séptimo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, pues este Tribunal Pleno, con fundamento en el artículo 39⁷⁵ de la ley reglamentaria que rige a las acciones de inconstitucionalidad, que faculta a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, advierte que **tal obligación se encuentra prevista directamente en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal**,⁷⁶ el cual establece lo siguiente:

⁷⁵ Ley reglamentaria de la materia.

"**Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados** y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

⁷⁶ Cabe destacar que la misma obligación se encuentra dirigida a la Ciudad de México, por mandato establecido en el artículo 122, apartado A, fracción X, de la Constitución Federal, que determina:

"**Artículo 122.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.



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

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

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

"IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."

El numeral transcrito fue modificado con la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, para disponer la obligación de los Estados de garantizar en sus Constituciones que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de **autonomía**, eficiencia, **imparcialidad**, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

Al respecto, este Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 169/2017**, en sesión de primero de septiembre de dos mil veinte, reconoció que en la Constitución Federal y en las leyes generales aplicables no se mandata un régimen o procedimiento específico para la selección del fiscal general y/o de los fiscales especializados en Combate a la Corrupción y en Delitos Electorales de las entidades federativas, de manera que, en este ámbito, **existe libertad configurativa por parte de los Estados**; sin embargo, también se precisó que **dicha libertad no es absoluta, pues debe garantizarse la autonomía e imparcialidad de las instituciones de procuración de justicia conforme a lo que**

"A. El Gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus Poderes Locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes: ...

"X. La Constitución Política Local garantizará que las funciones de procuración de justicia en la Ciudad de México se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."



dispone el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal. En dicho precedente se dijo lo siguiente:

"325. A saber, la Constitución Federal, en sus artículos 20, 21 y 116, fracción IX, únicamente establece, entre otros aspectos, las reglas, principios y derechos aplicables al proceso penal en toda la República, que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y que 'las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos'. En ninguna parte se dice cómo elegir a los titulares de la procuración ministerial de justicia. Sólo se requiere asegurar elementos de autonomía e imparcialidad de estas entidades.

"326. En ese sentido, se considera que las indicaciones sobre el nombramiento del fiscal general de la República y de los fiscales especializados en combate a la corrupción y delitos electorales que prevé el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal, no son replicables a las entidades federativas. Es un contenido constitucional dirigido únicamente a la Federación.

"327. Asimismo, en torno a lo dispuesto en los artículos 109, fracciones III y IV, y 113, fracción I, de la propia Constitución Federal, es cierto que en éstos se alude al fiscal especializado en combate a la corrupción como parte del sistema anticorrupción y se le asignan ciertas atribuciones. Sin embargo, esa reglamentación lo único que implica es que las entidades federativas (para cumplir con el criterio de equivalencia que se ha mencionado), deben de tener un órgano ministerial especializado equivalente; es decir, lo que la Constitución reconoce es la existencia con ciertas atribuciones de este órgano ministerial especializado, mas no se regula su procedimiento de designación.

"328. Ahora, por su parte, las leyes generales en la materia operan bajo la misma lógica. Los artículos 2, fracción I, y 10, fracción III, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción simplemente mencionan que la legislación establecerá mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación y las entidades federativas y que el fiscal especializado en combate a la corrupción de la Federación integrará el Comité Coordinador. Consiguientemente, lo que se exige a los Estados a partir de la fracción I del artículo 36 de esa legislación general es una equivalencia en



la conformación del ente coordinador respecto a ese integrante, pero eso no implica una delimitación del procedimiento de designación del fiscal.

"329. Consideración que es acorde a lo dispuesto a su vez en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues en su artículo 10, fracción III, exclusivamente se señala que las secretarías y órganos internos de control de la Federación y de sus homólogos en las entidades federativas, tendrán la facultad de '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'.

"330. Sobre estos contenidos, no se pasa por alto que, en el artículo séptimo transitorio de la reforma a la Constitución Federal de veintisiete de mayo de dos mil, se dice que: 'los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales'. No obstante, se insiste, en las referidas leyes generales sólo se reconoce la existencia y ciertas atribuciones a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, pero eso no significa que ese órgano ministerial especializado tenga que ser designado de la misma manera que el federal.

"331. Por otro lado, respecto a la Fiscalía en Delitos Electorales, no hay referencia constitucional a lo que debe ocurrir en los Estados y el artículo 25 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (emitida en términos de los artículos 73, fracción XXIX-U y segundo transitorio, fracción III, de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce) se limita a establecer que 'las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotados de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación'. Como ocurre con la otra Fiscalía Especializada, la legislación general reconoce su necesaria existencia, pero de ninguna manera se alude o regula el procedimiento de elección de esas fiscalías."

De lo anterior se deduce que, **a partir de la citada reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, la figura del Ministerio Público transitó a la de una Fiscalía General de la República, con la característica esencial de que ésta debía estar constituida como un organismo constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio.**



En efecto, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, de Reformas del Estado, de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros, el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de la citada reforma, se destacó, a fojas 85 y 86, una **transición a un modelo de órgano constitucional autónomo, dotando al Ministerio Público de una mayor autonomía en el ejercicio de sus funciones**, en los términos siguientes:

"... la autonomía del Ministerio Público es uno de los temas pendientes más importantes de la reforma del Estado. Su dependencia del Ejecutivo Federal genera desconfianza por parte de la ciudadanía ... la principal función del Ministerio Público (y de la que surgen los problemas que hacen urgente fortalecer su autonomía) es la de investigar y perseguir delitos. En el ejercicio de dicha función debe desempeñarse con lealtad, misma que no puede actualizarse plenamente en tanto la autoridad ministerial se encuentre subordinada a otro Poder ...

"... el Ministerio Público de la Federación, en un Estado ideal, debe compartir la naturaleza de órganos constitucionales autónomos, para llevar a cabo una función esencial del Estado: procurar justicia, libre de injerencia de otros poderes y órganos y, más aún, de influencias políticas. La autonomía del Ministerio Público y el debido proceso legal, como principios constitucionales, permiten contar con un aparato de justicia digno de una democracia en la que los derechos fundamentales son garantizados eficazmente por el Estado ..."

De esta forma, como se observó al resolver la **controversia constitucional 169/2017**, la Constitución Federal, en su artículo 102, apartado A,⁷⁷ prevé el me-

⁷⁷ Constitución Federal.

"Artículo 102.

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

"A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

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

"Para ser fiscal general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.



canismo para la designación del fiscal general de la República, en el cual interviene el titular del Poder Ejecutivo Federal y el Senado de la República; en tanto que el quinto párrafo de ese precepto constitucional, establece el **mecanismo para la designación de los fiscales especializados**, tanto en materia de delitos electorales, como de combate a la corrupción; sin embargo, **ello constituye**

"(Reformado [N. de E. con las fracciones que lo integran], D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"El fiscal general durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

"I. A partir de la ausencia definitiva del fiscal general, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

"Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al fiscal general, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el fiscal general designado podrá formar parte de la terna.

"II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

"III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al fiscal general con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

"En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al fiscal general de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

"Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al fiscal general de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

"IV. El fiscal general podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el fiscal general será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

"V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del fiscal general.

"VI. Las ausencias del fiscal general serán suplidas en los términos que determine la ley.

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

"Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

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

"La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referi-



un mandato dirigido a los Poderes Federales, sin que se advierta la intención del Constituyente Permanente de establecer la obligación dirigida a las entidades federativas de replicar dicho mecanismo de designación en su legislación interna.

Asimismo, destaca que en el marco de la citada reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se modificó el referido artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal,⁷⁸ para disponer la obligación de los Estados de garantizar en sus Constituciones que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos; sin embargo, de dicho precepto tampoco se desprende la obligación expresa dirigida a las entidades federativas para replicar el mecanismo federal de designación del fiscal general o de las fiscalías especializadas, ni de los trabajos legislativos apuntados se advierte tal intención.

dos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

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

"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

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

"El fiscal general presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

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

"El fiscal general de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones."

⁷⁸ "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

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

"IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."



Visto lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **las entidades federativas cuentan con libertad configurativa en lo que respecta al procedimiento para la designación del fiscal especializado en combate a la corrupción a nivel local.**

En efecto, conforme al marco constitucional y la ley general de la materia, **se concedió a los Estados libertad de configuración legislativa para regular el proceso de nombramiento de los fiscales especializados en combate a la corrupción, salvaguardando, en todo caso, las bases establecidas en sus Constituciones para garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, atento a lo previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal.**

Conforme a lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, primer párrafo, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento constitucional⁷⁹ este Tribunal Pleno, en suplencia de lo alegado por los accionantes, considera que, en el caso, los artículos 8, segundo párrafo, en la porción normativa "y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado" y 39, en la parte que dice: "y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular", ambos de la Ley Orgánica de la

⁷⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."



Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango, vulneran el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se explica a continuación:

Los promoventes sostienen que los artículos 8, segundo párrafo, y 39, parte final, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango, impugnados en esta instancia, resultan **contrarios a los artículos 82, fracción V, inciso b) y 102, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Durango**, pues, acorde con dichos preceptos, el Congreso Local sólo tiene facultades para **ratificar** al fiscal especializado en combate a la corrupción propuesto por el Ejecutivo, con la **aprobación de las dos terceras partes de sus diputados presentes**, atento a la propuesta que le presente el titular del Ejecutivo de la entidad, siendo que las disposiciones impugnadas otorgan al órgano legislativo una facultad de designación discrecional en dos supuestos: en caso de que el propio Congreso objete por dos ocasiones consecutivas la propuesta del Ejecutivo; o bien, ante la ausencia del titular de la Fiscalía Especializada, así como del vicesfiscal de investigación y procedimientos penales, y del vicesfiscal jurídico de la entidad.

Las diferencias aludidas, relacionadas con el procedimiento de designación del fiscal especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, se destacan en el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política del Estado de Durango	Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango (publicada el 16 de julio de 2017)
"Artículo 82. "El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras; además tiene las siguientes: ... "V. Otras facultades: ...	"Artículo 8. <u>El fiscal especializado será propuesto por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.</u> "En caso de que la propuesta sea rechazada o no alcance la aprobación del Congreso del



<p>(Reformado, P.O. 16 de marzo de 2017) "b) <u>Ratificar</u> al fiscal general del Estado, al secretario responsable del control interno del Ejecutivo del Estado y <u>al fiscal especializado en combate a la corrupción con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes; ...</u>"</p> <p>"Artículo 102. ...</p> <p>(Adicionado, P.O. 6 de marzo de 2014) ...</p> <p>(Adicionado, P.O. 6 de marzo de 2014) ...</p> <p>"(Adicionado, P.O. 16 de marzo de 2017) "Sin perjuicio de crear fiscalías especializadas a través de la ley o por acuerdo, habrá una <u>Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción</u>, la que tendrá las atribuciones que se le señalen en las leyes aplicables. <u>El titular de esta fiscalía será propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso del Estado, en los términos que dispone esta Constitución.</u></p> <p>(Adicionado, P.O. 16 de marzo de 2017) "La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, contará con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que sean materia de actos de corrupción que la ley considera como delitos."</p>	<p>Estado señalada en el párrafo anterior, el gobernador del Estado hará una nueva propuesta para que sea ratificada por las dos terceras partes de los diputados presentes <u>y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado.</u>"</p> <p>"Artículo 39. Las ausencias temporales del fiscal especializado hasta por seis meses serán cubiertas por el vice-fiscal de investigación y procedimientos penales. En caso de falta de este último, será suplido por el vice-fiscal jurídico <u>y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular.</u>"</p>
---	--

De lo visto se desprende que, la Constitución del Estado de Durango no prevé algún supuesto en el que el Legislativo pueda hacer directamente la designación y, menos aún, por una mayoría inferior a la requerida por la Norma Constitucional Local; sin embargo, los preceptos impugnados de la ley orgánica que se analiza, prevén dos supuestos en los cuales el Congreso Local puede hacer la designación **por mayoría simple y sin colaboración del Ejecutivo**, concretamente, cuando no se logre la mayoría calificada para ratificar al fiscal especializado en el combate a la corrupción local en dos ocasiones; o bien,



cuando se registra la ausencia temporal de la persona titular de dicha fiscalía y faltaren también el vicesfiscal de investigación de procedimientos penales y jurídico, así como el vicesfiscal jurídico.

Al respecto, se debe señalar que, en el caso, la Constitución del Estado de Durango forma parte del parámetro de regularidad constitucional analizado por este Tribunal Pleno, **a partir del mandato directo que deriva del artículo 116 de la Constitución Federal**, sin que pase desapercibido que el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas constitucionales de veintisiete de mayo de dos mil quince, señala que: "Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales.", de manera que, si las fiscalías anticorrupción forman parte de los sistemas anticorrupción, entonces las leyes locales deben regular lo relativo a éstas, incluyendo el procedimiento de designación de su titular, **sin contravenir la Constitución Federal, la ley general en la materia, ni la Constitución Local respectiva.**

En esos términos, resulta relevante tener presente que ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que **los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respetan por las autoridades legislativas** cuando las disposiciones de observancia general que emiten generan, por una parte, certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por otra, **tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, de manera que se impida a la respectiva autoridad actuar en forma arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad**, siendo pertinente destacar que el legislador no está obligado a establecer en un solo precepto, todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden válidamente consignarse en diversos numerales del propio ordenamiento legal, e incluso en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia **2a./J. 144/2006**, emitida por la Segunda Sala, cuyo criterio comparte este Tribunal Pleno, que es del tenor siguiente:



"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 351, registro digital: 174094).

Atento a ello, este Tribunal Pleno observa que las normas impugnadas **conceden una facultad unilateral y discrecional al Congreso de la entidad para designar de manera directa al titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado**, tanto en el caso de que sea el propio órgano legislativo quien objete en dos ocasiones consecutivas la propuesta del Ejecutivo, o bien, ante la ausencia del titular de la Fiscalía Especializada, así como del vicesfiscal de investigación y procedimientos penales y del vicesfiscal jurídico de la entidad federativa, lo que significa que, **en tales supuestos de designación, el Poder Legislativo hace propia y exclusiva la designación del referido fiscal especializado, incluso, sin intervención del titular del Ejecutivo Local**.

Lo anterior, lleva a concluir que, en la medida que la designación del fiscal especializado en combate a la corrupción debe realizarse acorde con las previsiones de los artículos 82, fracción V, inciso b) y 102, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Durango, los cuales establecen que **el Congreso Local únicamente tiene la facultad para ratificar el nombramiento de propuesta presentada por el titular del Ejecutivo**, al preverse en las disposiciones impugnadas supuestos en los que se otorga una facultad discrecional al



órgano legislativo para realizar tal designación, se observa que dichas normas **fomentan que la autoridad legislativa actúe de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse el ejercicio de dicha facultad**, pues dependen exclusivamente de su voluntad, siendo que la regla general prevista en la Constitución Local atribuye la designación mediante la intervención y cooperación de esos dos Poderes. Por tanto, como argumentan los accionantes, mediante la emisión de las normas impugnadas, **se desarticuló y vació de contenido las reglas de colaboración de poderes y ratificación calificada previstas en la Constitución del Estado de Durango**, para la designación del referido titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Lo anterior es así, pues, a través de los preceptos analizados, **el Congreso de Durango se arrogó unilateralmente facultades no previstas en la Constitución del Estado para designar por mayoría simple al fiscal especializado en combate a la corrupción local, cuando las propuestas del Ejecutivo no alcancen la votación necesaria en dos ocasiones sucesivas, y para designar por mayoría simple a un fiscal interino para llenar la vacante por ausencia temporal del titular, cuando falten el vicefiscal de investigación y procedimientos penales, así como el vicefiscal jurídico.**

Por tanto, los supuestos adicionales previstos en las normas impugnadas, donde se atribuye la facultad discrecional al órgano legislativo para designar de manera unilateral al fiscal especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, **violentan el principio de seguridad jurídica a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, e incluso, exceden la colaboración que previó el Constituyente duranguense entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales, acorde con las previsiones establecidas en los artículos 82, fracción V, inciso b) y 102, cuarto párrafo, de la Constitución Política de Durango.

Al respecto, se debe destacar que, bajo esta línea de pensamiento, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, en términos generales, que **la inconstitucionalidad de una norma puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con la Constitución General, sino también por su contradicción con otras normas**



secundarias, cuando ello revele una transgresión al principio de seguridad jurídica, ya que esto implica una vulneración indirecta al Texto Constitucional. Así, en este último supuesto, el examen de las normas jurídicas cuestionadas debe sustentarse no únicamente en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre normas secundarias, sino también en la precisión de las garantías individuales (hoy derechos humanos) que se estimaren violadas, y en la demostración de que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional y no exclusivamente el ordenamiento jurídico utilizado como parámetro comparativo para derivar la incongruencia.⁸⁰

En ese mismo sentido, el Pleno de este Alto Tribunal ha reconocido la **posibilidad de declarar la invalidez de normas generales por violaciones indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, por contravención a su artículo 16, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, lo que se encuentra reconocido en la **jurisprudencia P./J. 4/99**, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

⁸⁰ Así se lo ha sostenido la Primera Sala en la **jurisprudencia 1a./J. 104/2011**, de rubro, texto y datos de identificación: "AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. Los actos de autoridad de creación y vigencia de normas generales pueden combatirse en el juicio de garantías, con base en la infracción de exigencias que deben respetar, como las derivadas del proceso legislativo establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o incluso aquellas derivadas del respeto a la garantía de seguridad jurídica que comprende las denominadas sub-garantías de legalidad, fundamentación, motivación, competencia, irretroactividad y audiencia, cuya violación puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con el texto fundamental, sino mediante las incongruencias en el orden jurídico que revelen transgresión a esa garantía, como la contradicción entre normas secundarias, lo que implica vulneración indirecta al texto constitucional, sin embargo, en este último supuesto, el examen de las normas jurídicas relativas debe sustentarse no únicamente en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre leyes secundarias, sino también en la precisión de las garantías individuales violadas, y en la demostración de que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional y no exclusivamente el ordenamiento jurídico utilizado como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó en el acto reclamado una ley inconstitucional, de otra manera, por más inconstitucional que resultara la norma comparativa no aplicada, no podría concederse la protección federal.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de dos mil once, página 50, registro digital: 161139).



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una acción de inconstitucionalidad, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, febrero de mil novecientos noventa y nueve, página 288, registro digital: 194618).

Por tanto, este Tribunal Pleno considera que ante el aparente conflicto normativo existente entre dos preceptos del mismo orden normativo local que en el caso se analizan, uno contenido en la Constitución del Estado de Durango, relativo a la regla de designación del fiscal especializado en combate a la corrupción local, en la cual el titular del Ejecutivo propone y el Legislativo lo ratifica; y otro en la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de dicha entidad federativa, que otorga plena discrecionalidad al órgano legislativo para realizar tal designación en determinados supuestos, **ello produce violación al principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, por fomentar que dicha autoridad legislativa actúe de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse el ejercicio de dicha facultad, máxime que conforme a los artículos 181 y 182⁸¹ de la Constitución de Durango, se trata de

⁸¹ **Constitución Política del Estado de Durango.**

(Adicionado, P.O. 29 de agosto de 2013)

"Artículo 181.

"Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada, en todo o en parte, por el Constituyente Permanente, con el límite del respeto a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales vigentes en el país.



una norma de rango jurídico superior en el orden jurídico estatal que establece un procedimiento complejo para su reforma.

Así, en la medida que la designación del fiscal especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Durango debe realizarse acorde con las previsiones de los artículos 82, fracción V, inciso b) y 102, cuarto párrafo, de la Constitución Política de esa entidad federativa, los cuales establecen que **el Congreso Local únicamente tiene la facultad para ratificar el nombramiento de propuesta presentada por el titular del Ejecutivo**, al preverse en las disposiciones impugnadas supuestos en los que se otorga una facultad discrecional al órgano legislativo para realizar tal designación, **dichas normas resultan violatorias al principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e incluso, a los principios de autonomía e imparcialidad que deben regir las funciones de procuración de justicia local, en términos de lo establecido en el artículo 116, fracción IX, de ese Magno Ordenamiento**, pues dependen exclusivamente de su voluntad, siendo que la regla general prevista en la Constitución Local atribuye la designación mediante la intervención y cooperación de esos dos Poderes, en concreto, la **propuesta** del Ejecutivo y la **ratificación** del Congreso Locales, **lo cual excede, incluso, la colaboración que previó el Constituyente durante su vigencia para tal efecto.**

(Adicionado, P.O. 29 de agosto de 2013)

"Artículo 182.

"Toda iniciativa de reforma constitucional deberá ser sometida a la opinión del gobernador del Estado, del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, de los órganos constitucionales autónomos, cuando la reforma verse sobre la materia de sus atribuciones; quienes deberán rendir un informe por escrito, dentro de los quince días siguientes. Transcurrido dicho plazo, el proceso de reforma contenido en el presente artículo seguirá su curso, con independencia de la recepción de las opiniones respectivas, previa publicación de un comunicado que contenga una síntesis de su contenido.

"Para la aprobación de la reforma constitucional se requiere el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso del Estado, y de la mayoría de los Ayuntamientos. Si transcurrido un periodo de cuarenta y cinco días naturales, a partir de la recepción del decreto correspondiente, los Ayuntamientos no contestaren, se entenderá que aprueban la reforma. El Congreso del Estado hará la declaratoria respectiva.

"Cuando el Congreso del Estado considere necesario llevar a cabo una reforma en todo o proponer una nueva Constitución, ésta deberá ser aprobada en referéndum."



Conforme a las consideraciones que anteceden, procede declarar la **invalidez** de los artículos 8, segundo párrafo, en la porción normativa "y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado"; y 39, en la parte que dice: "y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular", ambos de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción del Estado de Durango, publicada mediante Decreto 190 en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete, de manera tal que dichos preceptos deben leerse de la forma siguiente:

"Artículo 8. El fiscal especializado será propuesto por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

"En caso de que la propuesta sea rechazada o no alcance la aprobación del Congreso del Estado señalada en el párrafo anterior, el gobernador del Estado hará una nueva propuesta para que sea ratificada por las dos terceras partes de los diputados presentes..."

"Artículo 39. Las ausencias temporales del fiscal especializado hasta por seis meses serán cubiertas por el vice-fiscal de investigación y procedimientos penales. En caso de falta de este último, será suplido por el vice-fiscal jurídico..."

OCTAVO.—**Efectos.** Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el diverso 73, todos de la ley reglamentaria⁸² de la materia, **las declaraciones de invalidez decretadas**

⁸² **Ley reglamentaria de la materia.**

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

"**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



en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Durango.

Por lo expuesto y fundado, el 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 de los artículos 8, párrafo segundo, en su porción normativa "y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado", y 39, en su porción normativa "y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular", de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, expedida mediante el Decreto No. 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Durango, de conformidad con lo establecido en los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

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

declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

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

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



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 las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, 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, a la procedencia y a la precisión de la litis y al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de las alegadas violaciones al proceso legislativo de la ley impugnada, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 190 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones diversas, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo separándose del argumento de la reserva de fuente, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat por consideraciones diversas, Laynez Potisek por consideraciones diversas, Pérez Dayán en contra de las consideraciones alusivas a la reserva de fuente y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de las impug-



naciones específicas, consistente en declarar la invalidez del artículo 8, párrafo segundo, en su porción normativa "y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado", de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, expedida mediante el Decreto No. 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete. La Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose del argumento de la reserva de fuente, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose del argumento de la reserva de fuente, Aguilar Morales exclusivamente por violar el principio de seguridad jurídica y apartándose de las demás consideraciones, especialmente las de reserva de fuente, Pardo Rebolledo separándose del argumento de la reserva de fuente, Ríos Farjat apartándose del argumento de la reserva de fuente y por razones distintas, Pérez Dayán en contra de las consideraciones alusivas a la reserva de fuente y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de las impugnaciones específicas, consistente en declarar la invalidez del artículo 39, en su porción normativa "y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular", de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, expedida mediante el Decreto No. 190, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de julio de dos mil diecisiete. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat y presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos a partir de



la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y 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 Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintisiete de mayo de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las Ministras y los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 104/2017, promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Durango.

En sesión pública celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 104/2017, en la que declaró la invalidez los artículos 8, párrafo segundo, en su porción normativa "y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado",¹ y 39, en su porción normativa "y a falta de este

¹ **Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango**

"**Artículo 8.** El fiscal especializado será propuesto por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. "En caso de que la propuesta sea rechazada o no alcance la aprobación del Congreso del Estado señalada en el párrafo anterior, el gobernador del Estado hará una nueva propuesta para que sea



último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular",² de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango, que establecían un procedimiento diverso al contemplado en la Constitución Local para la designación del fiscal especializado anticorrupción de la entidad federativa.

El Tribunal Pleno determinó que dichas porciones normativas resultan violatorias del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 16 de la Constitución General. Lo anterior, pues los supuestos contemplados en las normas impugnadas en el sentido de atribuir una facultad discrecional al órgano legislativo para designar de manera unilateral al fiscal especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Durango fomentan que la autoridad legislativa actúe de manera arbitraria o caprichosa. Además, sostuvieron que la violación a dicho principio constitucional también derivaba del conflicto normativo existente entre dos preceptos del mismo orden normativo local en relación con la regla de designación del fiscal especializado en Combate a la Corrupción local: la Constitución del Estado de Durango y la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de dicha entidad federativa.

Por otra parte, se concluyó también que las normas impugnadas resultan violatorias de los principios de autonomía e imparcialidad que deben regir las funciones de procuración de justicia local, pues la ejecución de éstas depende exclusivamente de la voluntad del Congreso Local, siendo que la regla general prevista en la Constitución Local atribuye la designación del fiscal a la intervención y cooperación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.

Al respecto, formulo el presente voto concurrente pues si bien coincido con la declaración de invalidez de las normas impugnadas, considero que ello debió

ratificada por las dos terceras partes de los diputados presentes **y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado.**"

² "**Artículo 39.** Las ausencias temporales del fiscal especializado hasta por seis meses serán cubiertas por el vice-fiscal de investigación y procedimientos penales. En caso de falta de este último, será suplido por el vice-fiscal jurídico **y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular.**"



sustentarse exclusivamente en que éstas violan en **dos vertientes** lo dispuesto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General:³ I. Por un lado, se trastoca la **reserva de fuente** establecida en dicho precepto constitucional; y, II. Por otro lado, se transgreden los principios de **autonomía e imparcialidad de las instituciones de procuración de justicia**.

Por lo que hace a la primera vertiente, observo que el citado precepto constitucional establece que "**Las Constituciones de los Estados Garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía [e] imparcialidad**". En este sentido, dado que el procedimiento de selección del fiscal especializado en combate a la corrupción es un *elemento fundamental* para garantizar la autonomía e imparcialidad de las funciones de procuración de justicia, considero que de la disposición constitucional es posible desprender una **reserva de fuente** en el sentido de que **las reglas de selección de este tipo de fiscales deben necesariamente contenerse en la Constitución Local**. Por tanto, al haberse establecido reglas para el procedimiento de selección del fiscal especializado en una ley secundaria, **el Congreso del Estado infringió la referida reserva de fuente**.

En segundo lugar, considero que las normas impugnadas también transgreden de manera sustantiva los principios de **autonomía e imparcialidad de las instituciones de procuración de justicia**. Lo anterior, pues, mediante la incorporación de los artículos impugnados, el Congreso Local se arrogó **unilateralmente** facultades no previstas en la Constitución Local para **designar por mayoría simple** al fiscal especializado, cuando las propuestas del Ejecutivo no alcancen la votación necesaria en dos ocasiones sucesivas, y también para **designar por mayoría simple** a un fiscal interino para llenar la vacante por ausencia temporal del titular, cuando falten los vicefiscales correspondientes.

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"...

"IX. **Las Constituciones de los Estados** garantizarán que las funciones de **procuración de justicia** se realicen con base en los principios de **autonomía**, eficiencia, **imparcialidad**, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."



Sobre este punto, debe tenerse en consideración que al resolver la **controversia constitucional 169/2017**,⁴ este Tribunal Pleno estableció que ni en la Constitución General ni en las leyes generales de la materia se establece un procedimiento específico para la selección de los fiscales especializados en combate a la corrupción, pues lo único que se desprende de dichas normas es que las entidades federativas deben contar con un órgano ministerial equivalente. Por tanto, **se concluyó que en ese ámbito existe una libertad configurativa por parte de los Estados**; sin embargo, **dicha libertad no es absoluta, pues debe garantizarse la autonomía e imparcialidad de las instituciones de procuración de justicia conforme a lo que dispone el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General**.⁵

⁴ Resuelta el primero de septiembre de dos mil veinte.

⁵ En efecto, en la sentencia de dicho asunto se sostuvo en lo que interesa lo siguiente:

"324. Al igual que en el escenario anterior, estos artículos cuestionados tampoco generan una violación de competencias. En primer lugar, en la Constitución Federal y en las leyes generales aplicables no se mandata un régimen o procedimiento específico para la selección del fiscal general y/o de los fiscales especializados en combate a la corrupción y en delitos electorales de las entidades federativas. Por ende, en este ámbito, **existía libertad configurativa por parte del Estado de Nuevo León**.

"325. A saber, la Constitución Federal, en sus artículos 20, 21 y 116, fracción IX, únicamente establece, entre otros aspectos, las reglas, principios y derechos aplicables al proceso penal en toda la república, que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y que 'las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos'. En ninguna parte se dice cómo elegir a los titulares de la procuración ministerial de justicia. **Sólo se requiere asegurar elementos de autonomía e imparcialidad de estas entidades**.

"...

"332. Dicho lo anterior, partiendo de que estamos en un escenario de libertad configurativa y contrario a la postura del Ejecutivo actor, esta Suprema Corte considera que el Poder Reformador nuevoleonés **ejerció sus competencias legislativas adecuadamente, respetando a su vez la citada exigencia de autonomía prevista en la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Federal**.

"...

"340. Estos fiscales especializados forman parte de la Fiscalía General, la cual tiene autonomía respecto al resto de poderes y órganos en términos del propio artículo 87 de la Constitución Local. **La designación no es arbitraria ni exclusiva por parte del Congreso**. Se le otorga intervención a un comité de origen ciudadano que no forma parte ni depende del Poder Legislativo y cuya propia integración se hizo en convocatoria abierta y bajo la lógica de ser personas especializadas en combate a la corrupción, fiscalización y rendición de cuentas.

"...

"342. Aunado a lo anterior, el procedimiento de designación salvaguarda la autonomía de la fiscalía: i) el mismo es bastante detallado, buscando evitar un escenario en el que no pueda llevarse a cabo



En el caso concreto, la Constitución del Estado de Durango establece como mecanismo para la designación del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el que éste será **propuesto** por el titular del Poder Ejecutivo y **ratificado** por el Congreso del Estado **con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes**, conforme a lo dispuesto en los artículos 82, fracción V, inciso b), y 102, cuarto párrafo, de la Constitución Local.⁶

Así las cosas, a mi parecer es claro que el legislador local transgredió los **principios de autonomía e imparcialidad que deben regir en las funciones de procuración de justicia y, particularmente, en un ente de semejante importancia dentro del sistema de anticorrupción estatal**, al ser miembro del Consejo Coordinador del sistema y el encargado, con autonomía técnica, de investigar y perseguir los actos de corrupción.⁷

la designación correspondiente y se pueda poner en entredicho el correcto desempeño de las fiscalías; ii) la insaculación se justifica por las mismas razones expuestas en párrafos previos, y iii) la autonomía del órgano se salvaguarda bajo un régimen específico de remoción de los fiscales especializados, que no es arbitrario, que exige una votación calificada, cuyas causales y procedimiento debe ser reglamentado en ley y que también permite la aplicabilidad del régimen de responsabilidades administrativas."

⁶ **Constitución Política del Estado de Durango**

"Artículo 82.

"El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras; además tiene las siguientes:

"...

"V. Otras facultades:

"...

"b) **Ratificar** al fiscal general del Estado, al secretario responsable del control interno del Ejecutivo del Estado y al **fiscal especializado en combate a la corrupción con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes.**"

"Artículo 102.

"...

"Sin perjuicio de crear fiscalías especializadas a través de la ley o por acuerdo, habrá una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la que tendrá las atribuciones que se le señalen en las leyes aplicables. **El titular de esta fiscalía será propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso del Estado, en los términos que dispone esta Constitución.**

"La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, contará con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que sean materia de actos de corrupción que la ley considere como delitos."

⁷ **Constitución Política del Estado de Durango**

"Artículo 102.

"...



Lo anterior, pues, como señalé en párrafos anteriores, mediante la incorporación de los artículos impugnados, **el Congreso Local se arrogó unilateralmente facultades no previstas en la Constitución local para designar por mayoría simple al fiscal especializado, cuando las propuestas del Ejecutivo no alcancen la votación necesaria en dos ocasiones sucesivas, y para designar por mayoría simple a un fiscal interino para llenar la vacante por ausencia temporal del titular, cuando falten los vicefiscales correspondientes.**

Adicionalmente, tal como argumentan los accionantes, mediante la emisión de las normas impugnadas se **desarticuló y vació de contenido las reglas de colaboración de poderes y ratificación calificada previstas en la Constitución Local para la designación del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; pues su contenido genera un incentivo perverso en el sentido de que grupos parlamentarios podrían bloquear intencionalmente en dos ocasiones la propuesta del Ejecutivo, con el objetivo de que se actualice el supuesto legal para que una mayoría simple del Congreso Local pueda elegir al fiscal especializado.**

De esta manera, es claro que el Congreso Local estableció mediante la ley orgánica impugnada un sistema distinto al establecido en la Constitución Local –ordenamiento que, en el ámbito estatal, tiene un procedimiento reforzado para su reforma, conforme a lo que disponen los artículos 181 y 182 de

"La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, **contará con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que sean materia de actos de corrupción que la ley considera como delitos.** ...

"Artículo 163 Quáter.

"El Consejo Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Local Anticorrupción, y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas en materia de combate a la corrupción y tendrá las facultades que le señale la legislación aplicable

"Son integrantes del Consejo Coordinador:

"I. Un representante del Consejo de Participación Ciudadana, quien lo presidirá;

"II. El titular de la entidad de Auditoría Superior del Estado;

"III. **El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;**

"IV. El responsable del control interno del Poder Ejecutivo;

"V. Un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado;

"VI. El comisionado presidente del Instituto Duranguense de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y,

"VII. El presidente del Tribunal de Justicia Administrativa."



ese mismo ordenamiento-;⁸ **en el cual un grupo de 13 diputados o menos –quienes forman parte del grupo de entes que deberán ser fiscalizados– tiene el poder de elegir unilateralmente al fiscal especializado, lo cual pone en entredicho su independencia al existir el riesgo de que responda a los intereses de un determinado grupo parlamentario.**

Es por las razones anteriormente expuestas que me manifesté a favor de declarar la **invalidez** de los artículos 8, segundo párrafo, en la porción normativa "y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado" y 39, en la parte que dice: "y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por

⁸ **Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango**

"Artículo 181.

"Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada, en todo o en parte, por el Constituyente Permanente, con el límite del respeto a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales vigentes en el país."

"Artículo 182.

"Toda iniciativa de reforma constitucional deberá ser sometida a la opinión del gobernador del Estado, del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, de los órganos constitucionales autónomos, cuando la reforma verse sobre la materia de sus atribuciones; quienes deberán rendir un informe por escrito, dentro de los quince días siguientes. Transcurrido dicho plazo, el proceso de reforma contenido en el presente artículo seguirá su curso, con independencia de la recepción de las opiniones respectivas, previa publicación de un comunicado que contenga una síntesis de su contenido.

"Para la aprobación de la reforma constitucional **se requiere el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso del Estado, y de la mayoría de los Ayuntamientos.** Si transcurrido un periodo de cuarenta y cinco días naturales, a partir de la recepción del decreto correspondiente, los Ayuntamientos no contestaren, se entenderá que aprueban la reforma. El Congreso del Estado hará la declaratoria respectiva.

"Cuando el Congreso del Estado considere necesario llevar a cabo una reforma en todo o proponer una nueva Constitución, ésta deberá ser aprobada en referéndum."

⁹ **Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango**

"Artículo 66.

"...

"El Congreso del Estado se compondrá de **veinticinco diputados** electos en su totalidad cada tres años en los términos de esta Constitución y de la ley, los diputados integrarán Legislaturas. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

"...

"Ningún partido político podrá contar con más de quince diputados asignados por los dos principios de representación a que se refiere el párrafo anterior. ..."



mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular".

Este voto se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 104/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas el veintisiete y treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por una minoría de diputados integrantes de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Durango. En ella, se solicitó la invalidez de los artículos 8 y 39 de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la referida entidad federativa, al considerar que transgredían la Constitución de ese Estado al permitir que el Congreso Local designara por mayoría simple y sin intervención del Poder Ejecutivo al fiscal anticorrupción de Durango.

Los preceptos referidos establecen lo siguiente (las porciones impugnadas, y declaradas inconstitucionales, se muestran en negritas):

"**Artículo 8.** El fiscal especializado será propuesto por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

"En caso de que la propuesta sea rechazada o no alcance la aprobación del Congreso del Estado señalada en el párrafo anterior, el gobernador del Estado hará una nueva propuesta para que sea ratificada por las dos terceras partes de los diputados presentes **y si no alcanza la mayoría de votos señalada, el Congreso designará con la mayoría simple de los diputados presentes al fiscal especializado.**"

"**Artículo 39.** Las ausencias temporales del fiscal especializado hasta por seis meses serán cubiertas por el vice-fiscal de investigación y procedimientos penales. En caso de falta de este último, será suplido por el vice-fiscal jurídico **y a falta de este último, el Congreso del Estado designará por mayoría simple de los diputados presentes y de forma interina a un fiscal especializado por el tiempo que dure la ausencia del titular.**"



El Pleno declaró la invalidez de los artículos en las porciones normativas impugnadas, el primero por unanimidad de votos, y el segundo por mayoría de votos.¹

La sentencia sostiene que las normas son inconstitucionales porque al establecer que la designación del fiscal anticorrupción podrá llevarse a cabo por votación aprobatoria de una mayoría simple de los diputados presentes se corre el riesgo de que el fiscal responda a los intereses de un determinado grupo político, lo cual pone en entredicho que la procuración de justicia se hará de forma autónoma e imparcial, que en términos del artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal, debe ser garantizada por los Congresos Locales.²

Coincido con la declaratoria de invalidez señalada. No obstante, no comparto tales consideraciones del Tribunal Pleno.

Razones de la concurrencia

Como señala la sentencia la designación del fiscal y vicesfiscal por mayoría simple es inconstitucional porque el funcionario designado responderá a los intereses de un determinado grupo político. No comparto tal aseveración. Considero que pueden existir casos en que los Congresos Locales, en uso de su libertad configurativa y de acuerdo con la realidad social imperante en su Estado, determinen que los fiscales pueden ser designados por mayoría simple del Congreso, sin que por ese solo hecho pueda presentarse el riesgo de desbalance político y pérdida de autonomía que propone la decisión mayoritaria. Una cosa no tiene que ver con la otra. Es más, aun cuando la designación se haga mediante la colaboración entre poderes y por mayorías calificadas pueden darse casos en los que el funcionario no sea autónomo o imparcial, pues ello depende más de conveniencias y coyunturas políticas que de diseños institucionales, en la medida que la designación se hace por parte de un órgano colegiado integrado por distintos grupos políticos.

¹ La invalidez de la porción normativa del **artículo 8** se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, la suscrita, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; el Ministro Aguilar Morales estuvo ausente.

La invalidez de la porción normativa del **artículo 39** se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, la suscrita, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra.

² **Artículo 116. ... IX.** Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."



Entonces, el problema de inconstitucionalidad que yo observo deriva más bien de un contraste entre el artículo 116, párrafo segundo, de la Constitución Federal y el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.³

Por otra parte, comparto el planteamiento de los accionantes, que dijeron que la violación a los artículos 82⁴ y 102⁵ de la Constitución Local en la que incurren las normas impugnadas, supone una violación al artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia anticorrupción.⁶

La Constitución Local sí es parte del parámetro regularidad constitucional, a partir de mandato directo de la Constitución Federal en su artículo 116, párrafo segundo.⁷ Además, el artículo séptimo transitorio de la Constitución Federal señala que: "los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales".

Si las fiscalías anticorrupción forman parte de los sistemas anticorrupción, las leyes locales deben regular lo relativo a éstas, incluyendo el procedimiento de designación de su titular, **sin contravenir** la Constitución Federal, la ley general, ni la Constitución Local. ¿Y qué ha sucedido en el presente caso? Contravenciones.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

⁴ "**Artículo 82.** El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras; además tiene las siguientes: ...

"V. Otras facultades: ...

"b) Ratificar al fiscal general del Estado, al secretario responsable del control interno del Ejecutivo del Estado y al fiscal especializado en combate a la corrupción con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes."

⁵ "**Artículo 102.** ... Sin perjuicio de crear fiscalías especializadas a través de la ley o por acuerdo, habrá una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la que tendrá las atribuciones que se le señalen en las leyes aplicables. El titular de esta fiscalía será propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso del Estado, en los términos que dispone esta Constitución."

⁶ Respecto el artículo 8, los accionantes sostienen que vulnera los artículos 82, fracción V, inciso b) y 102 de la Constitución Política del Estado de Durango, los cuales disponen que el Congreso sólo tiene facultades para ratificar al fiscal especializado con la aprobación de las dos terceras partes y es el titular del Ejecutivo Local quien hace la propuesta de ese fiscal especializado a la autoridad legislativa. Por lo que hace al artículo 39, los accionantes señalan que vulnera el artículo 102 de la Constitución del Estado de Durango, porque el Congreso Local ilegalmente hace suya la facultad de designación del fiscal especializado en combate a la corrupción, en caso de ausencia del titular de la fiscalía especializada por más de seis meses y el vicefiscal jurídico está ausente.

⁷ "**Artículo 116.** ... Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:"



Tenemos que los artículos 82 y 102 de la Constitución Local del Estado de Durango establecen un mecanismo de colaboración entre Ejecutivo y Legislativo para la designación del fiscal anticorrupción, en el cual el Ejecutivo envía una propuesta y el Legislativo aprueba por las **dos terceras partes** de sus integrantes. La Constitución de Durango no prevé supuesto alguno en el que el Legislativo pueda hacer directamente la designación y, menos aún, por una mayoría inferior a la requerida por la norma constitucional local.

Sin embargo, los preceptos impugnados de la ley orgánica local prevén dos supuestos en los que esa designación puede hacerse por **mayoría simple y sin la colaboración del Ejecutivo: i)** cuando no se logra la mayoría calificada para ratificar al fiscal anticorrupción en dos ocasiones y **ii)** cuando se registra la ausencia temporal de la persona titular de la Fiscalía Anticorrupción y faltaren también las personas titulares las vicefiscalías de investigación y procedimientos penales y jurídica.

Si bien es válido que el Legislativo hubiese intentado prever un mecanismo que permitiese destrabar la falta de consenso entre las fuerzas políticas y otro que previera quién deba suplir al fiscal en ausencias temporales, considero que cualquier mecanismo que se establezca en la ley debe ser compatible con lo previsto en la Constitución del Estado de Durango, pues de lo contrario se vulnera el artículo séptimo transitorio de la Constitución General, y esto acaba también lesionando el artículo 116 de la misma Constitución General porque tenemos que en Durango habría poderes que no se organizan con arreglo a la Constitución Local que es lo que mandata nuestra Carta Magna Nacional.

El Constituyente duranguense, en ejercicio de su libertad configurativa para la organización de sus poderes públicos, en los artículos 82 y 102 de su Constitución Local, estableció que para la designación del fiscal anticorrupción debe existir una colaboración entre el Poder Ejecutivo (quien realiza la propuesta) y el Poder Legislativo (quien ratifica por dos terceras partes).

Sin embargo, los preceptos impugnados de la ley orgánica de esa fiscalía disponen supuestos en los que el Congreso Local puede designar al fiscal anticorrupción sin que medie propuesta del Ejecutivo y por una mayoría inferior a las dos terceras partes.

Esto resulta contrario a una disposición de la Constitución Local que organiza uno de sus poderes públicos, por lo que en esa medida contraviene directamente el segundo párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal.



* * *

Por otra parte, el artículo 8 de la ley orgánica, impugnado, se refiere al proceso de nombramiento y ratificación del fiscal especializado, y el artículo 39, igualmente impugnado, del mismo ordenamiento, se refiere a ausencias temporales y no a nombramiento, por lo que *podiera pensarse* que el artículo 39 no implica una colaboración entre poderes y que no es inconstitucional porque sólo establece un régimen de suplencias. No comparto esa perspectiva, el artículo 39 no es inocuo y sí entraña una forma de defraudar el mandato de la Constitución de Durango y, por lo tanto, de la Constitución Federal en el nombramiento del fiscal.

No debe perderse de vista que el cargo de fiscal dura seis años y que puede ser ratificado. El artículo 39 permite que se designe de forma interina a un suplente si el fiscal se ausenta hasta por seis meses. Supongamos que entra el suplente, ¿por cuánto tiempo? Si el fiscal se ausenta por más de seis meses, ¿cuánto tiempo puede estar el interino?, ¿sólo los seis meses? ¿Dónde se establece que a los seis meses de ausencia del fiscal se debe llevar algún procedimiento para elegir al titular y terminar con el interinato?

Es claro que el régimen de interinato que se establece, toda vez que no tiene plazo o condición para terminar, hace nugatorio el proceso de elección de fiscal por medio de la colaboración entre poderes. Se podría mantener a un fiscal general de facto siendo que de jure sería sólo interino, pero en ese proceso de nombramiento no habría participado el Poder Ejecutivo ni se habrían seguido las formalidades previstas desde el régimen transicional en materia de anticorrupción.

Me parece que ésta es una forma de defraudar a la Constitución del Estado de Durango y, por ende, a la Constitución Federal, así que tanto el artículo 8 como el 39 de la ley impugnada resultan inconstitucionales (aunque uno se refiera al nombramiento y ratificación, y el otro al régimen de suplencias por ausencia).

* * *

Como puede observarse, llego a la misma conclusión que el proyecto, pero por otras consideraciones.

Este voto se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS EQUIVALENTES A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDEREN QUE UNA NORMA GENERAL EMITIDA POR LA LEGISLATURA LOCAL 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 TIPICIDAD. CONSTITUYE UN PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL ACREDITAMIENTO DEL INJUSTO PENAL Y LA BASE FUNDAMENTAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN TODAS SUS DERIVACIONES.

IV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO PUEDE OBLIGAR AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

V. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL GRADO DE SUFICIENCIA EN LA CLARIDAD Y PRECISIÓN DE UNA NORMA.

VI. DELITOS COMETIDOS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS O AGENTES DE LA AUTORIDAD EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA EXPRESIÓN "EJECUTAR ACTOS VIOLENTOS O AGRESIVOS" NO CONTIENE LA PRECISIÓN NECESARIA PARA LIMITAR RAZONABLEMENTE EL CONJUNTO DE CONDUCTAS QUE PUEDEN ACTUALIZAR ESE TIPO PENAL Y, POR TANTO, PARA EVITAR SU APLICACIÓN ARBITRARIA, POR LO QUE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 277, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).



VII. DELITOS COMETIDOS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS O AGENTES DE LA AUTORIDAD EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA ADOPCIÓN DEL ADJETIVO "AGRESIVO" COMO UN CONCEPTO DISTINTO AL DE "VIOLENCIA" EN SU DESCRIPCIÓN TÍPICA, DEJA UN AMPLIO CONJUNTO DE CONDUCTAS AL ARBITRIO DEL INTÉRPRETE QUE PUEDE DERIVAR EN SU APLICACIÓN EN ACTOS NO PREDETERMINADOS POR LA NORMA, POR LO QUE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 277, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VIII. DELITOS COMETIDOS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS O AGENTES DE LA AUTORIDAD EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LOS ELEMENTOS NORMATIVOS DEL 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 (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 277, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL DE SAN LUIS POTOSÍ).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 277, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 277, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 147/2017. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ. 15 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. HIZO SUYO EL ASUNTO EL MINISTRO: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.



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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Andrés López Espinoza, en su carácter de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- A. Congreso del Estado de San Luis Potosí.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí.

Norma general cuya invalidez se reclama:

El artículo 277 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante decreto publicado en la edición extraordinaria del Periodo Oficial del Gobierno del Estado denominado "Plan de San Luis" el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son en síntesis, los siguientes:

I. La reforma al artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí vulnera el discurso y la libertad que se encuentran protegidos constitucionalmente, limitando el derecho a la libertad de expresión, sin que dicha restricción sea necesaria para una sociedad democrática.



Previo a su reforma, el artículo combatido contenía las tres acciones que se consideran elementos del tipo penal, es decir denigrar, calumniar u ofender. Sin embargo, la reforma impone una limitación a las personas en su derecho de expresión y manifestación, ya que establece como elemento del tipo penal los actos violentos o agresivos que realice cualquier persona en contra de una autoridad, en ejercicio de sus funciones.

Los términos utilizados por los legisladores como "actos violentos o agresivos" resultan demasiado ambiguos para sancionar todo tipo de conductas para considerarlas como delitos.

El término de violencia es sumamente amplio, pues el mismo puede ser considerado en extremos como violencia moral, abarcando hasta un posible estado de miedo.

En el marco jurídico para ese Estado se encuentra la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí, el cual amplió el catálogo en cuanto a la definición de violencia en los siguientes términos:

"Artículo 3o. Para efecto de la aplicación de los programas y acciones del Estado y los Municipios, que deriven del cumplimiento de la presente ley y del programa estatal, así como para la interpretación de este ordenamiento, se entiende que los tipos de violencia que se presentan contra las mujeres son:

"I. Violencia contra los derechos reproductivos: toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, en relación con el número y espaciamiento de los hijos, acceso a métodos anticonceptivos de su elección, acceso a una maternidad elegida y segura, a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia;

"II. Violencia docente: las conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones o características físicas, que les infligen maestras o maestros;



"III. Violencia económica: toda acción u omisión del agresor que afecta la situación económica de la víctima;

"IV. Violencia feminicida: es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres;

"V. Violencia física: cualquier acto material, no accidental, que inflige daño a la mujer a través del uso de la fuerza física, sustancias, armas u objetos, y que puede provocar o no lesiones, ya sean internas, externas o ambas;

(Reformada, P.O. 10 de octubre de 2017)

"VI. Violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la víctima, o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el periodo de lactancia previsto en la ley, y todo tipo de discriminación por condición de género;

"VII. Violencia obstétrica: es todo abuso, acción u omisión intencional, negligente y dolosa que lleve a cabo el personal de salud, de manera directa o indirecta, que dañe, denigre, discrimine, o dé un trato deshumanizado a las mujeres durante el embarazo, parto o puerperio; que tenga como consecuencia la pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre su cuerpo y sexualidad. Puede expresarse en:

"a) Prácticas que no cuenten con el consentimiento informado de la mujer, como la esterilización forzada.

"b) Omisión de una atención oportuna y eficaz en urgencias obstétricas.

"c) No propiciar el apego precoz del niño con la madre, sin causa médica justificada.

"d) Alterar el proceso natural de parto de bajo riesgo, mediante su patologización, abuso de medicación, uso de técnicas de aceleración, sin que ellas sean necesarias.



"e) Practicar el parto vía cesárea sin autorización de la madre cuando existan condiciones para el parto natural;

"VIII. Violencia patrimonial: cualquier acto u omisión que afecta la situación patrimonial de la víctima. Se manifiesta en la transformación, sustracción, destrucción, limitación, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades, y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

"IX. Violencia política: cualquier acción u omisión cometida por una o varias personas, o servidores públicos, por sí o a través de terceros, que causen daño físico, psicológico, económico, o sexual, en contra de una o varias mujeres y/o de su familia, para acotar, restringir, suspender, o impedir el ejercicio de sus derechos ciudadanos y político-electorales, o inducirla a tomar decisiones en contra de su voluntad. Puede expresarse en:

"a) La imposición por estereotipos de género y la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo.

"b) La asignación de responsabilidades que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función político-pública.

"c) Proporcionar a las mujeres candidatas, o autoridades electas o designadas, información falsa, errada, o imprecisa que ocasione una competencia desigual, o induzca al inadecuado ejercicio de sus funciones político-públicas.

"d) Evitar por cualquier medio que las mujeres electas, titulares o suplentes, o designadas a una función pública, asistan a la toma de protesta de su encargo, así como a las sesiones ordinarias o extraordinarias, o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones, impidiendo o suprimiendo el derecho a voz y voto en igualdad de condición que los hombres.

"e) Proporcionar al Instituto Nacional Electoral, datos falsos o información incompleta de la identidad, o sexo de la persona candidata.



"f) Divulgar o revelar información personal y privada de las mujeres candidatas, electas, designadas, o en ejercicio de sus funciones político-públicas, con el objetivo de menoscabar su dignidad como seres humanos, y utilizar la misma para obtener contra su voluntad la renuncia y/o licencia al cargo que ejercen o postulan;

"X. Violencia psicológica: todo acto u omisión que daña la estabilidad psicológica y que conlleva a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

"XI. Violencia sexual: cualquier acto que degrada o daña el cuerpo o la sexualidad de la víctima, o ambas, que atenta contra su libertad, dignidad, seguridad sexual e integridad física, que implica el abuso de poder y la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y

"XII. Cualquier otra forma análoga que lesione o sea susceptible de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres."

La norma impugnada tiene un ámbito de aplicación sumamente extenso y con ello el Legislativo restringe la libertad de expresión.

El propio marco jurídico estatal amplía la concepción que tiene de violencia para el Código Penal, al prever la definición del concepto en un ordenamiento jurídico diverso. Y lo que demuestra es que resulta un concepto ambiguo, por la amplitud que se le puede otorgar.

Del Diccionario Jurídico Mexicano de la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Diccionario del Español Jurídico editado por la Real Academia de la Lengua, se puede inferir que el término "agresión" tiene una connotación más limitada en su sentido jurídico, considerando dentro de su definición el ataque o acción que tenga como fin el generar un daño en la otra persona.

Los conceptos independientes de "violencia" y "agresión" contenidos en la norma impugnada tienen un ámbito de aplicación sumamente extenso, por lo que restringe el derecho a la libertad de expresión, reconocido en los artículos



6o. y 7o. de la Constitución Federal, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Máximo Tribunal ha señalado que para verificar si una limitación a un derecho cumple con las exigencias constitucionales y convencionales establecidas para toda restricción de derechos, debe contener los siguientes elementos: i) establecida en la ley, ii) persigue un fin legítimo y, iii) es necesaria en una sociedad democrática.

La norma está contemplada en la ley y la finalidad perseguida por el legislador al establecer como delito actos violentos o agresivos en contra de un servidor público o funcionario público, pudiera ser compatible con la Constitución Federal y los estándares internacionales; sin embargo, se estima que ello, por sí solo, es insuficiente para tener por satisfecho el requisito de necesidad e idoneidad.

El artículo impugnado es la medida más lesiva contra el ciudadano que decide expresar sus ideas, pues sanciona con privación de la libertad esa expresión de ideas, sin que ello esté verdaderamente justificado. Además, el legislador empleó en la redacción del tipo penal un término demasiado amplio para disuadir y sancionar cierto tipo de conductas que sí caen fuera del discurso protegido, ya sea por estar dirigidas a funcionarios que realizan funciones específicas o que las palabras o expresión realizadas tengan como finalidad única el provocar odio e incitar a la violencia a aquella persona que lo recibe.

Si bien el artículo pretende castigar una conducta no protegida constitucionalmente en un ámbito material que no conforma un discurso protegido, lo cierto es que los términos que utiliza el legislador en el numeral impugnado potencialmente sancionan la expresión de ideas impopulares, provocativas y que para ciertos sectores de la ciudadanía pueden considerarse ofensivas contra funcionarios en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, a pesar de que esas expresiones sí se encuentran protegidas por la Constitución como libertad de expresión.

Los términos utilizados en el tipo penal no pueden ser tan amplios que permitan su utilización para sancionar penalmente las expresiones de los gobernados, en especial cuando éstas son impopulares, provocativas o aquellas



que ciertos sectores consideran ofensivas dirigidas a expresar su inconformidad contra ciertos actos de autoridad o con motivo de ellas.

La falta de adecuación o idoneidad del tipo penal puede llevar a que los ciudadanos al dudar acerca de si su comportamiento puede o no ser incluido por las autoridades bajo la amplia noción de violencia o agresión, se inhiban o renuncien por temor a expresarse del modo desenvuelto que es propio de una democracia consolidada.

La reforma legislativa carece de un medio idóneo para "asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás", en términos del artículo 19.3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Además, el artículo impugnado provoca de facto un silencio en la participación ciudadana, limitando el diálogo por temor a ser sancionado a través de un tipo penal tan ambiguo.

La norma impugnada no cumple con el requisito de necesidad de las medidas restrictivas de derechos, pues el poder punitivo del Estado únicamente debe ejercerse contra ataques sumamente graves a los bienes jurídicamente protegidos. La necesidad de usar el derecho penal para imponer limitantes a la libertad de expresión únicamente debe considerarse ante la extrema gravedad de la conducta que se pretende sancionar, como lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela*.

II. La reforma al artículo 277 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí viola los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad penal (en su vertiente de taxatividad) y el principio de legalidad.

La reforma impugnada tiene como marco normativo los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (principio de legalidad y de retroactividad), 14 de la Constitución Federal y 17, fracción II, de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

La reforma objetada viola el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Si bien establece un tipo penal para sancionar, de su propio contenido



no se advierte que el legislador estatal haya dispuesto de forma clara y exacta la descripción típica, pues queda al libre arbitrio de los operadores jurídicos la decisión sobre cuándo es que el actuar del ciudadano se considera violento o agresivo.

El Congreso Estatal legisló en la norma impugnada lo que la dogmática establece como un tipo penal abierto y, en consecuencia, viola el derecho humano de la seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley.

Los conceptos de "violencia" y "agresión" son totalmente amplios en cuanto a su definición, por lo que en sí mismos generan falta de certeza para el gobernado de conocer cuáles son las acciones que penalmente se consideran reprochables, es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia que permita la arbitrariedad en su aplicación.

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 puede ser conocido por el destinatario de la norma, de tal manera que el legislador al crear los tipos penales debe redactarlos de la manera más precisa y clara posible a fin de acatar los principios de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal lo que no se cumplió en la norma combatida.

Para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos es necesario que en el artículo impugnado se señale la conducta de manera clara y precisa, no dando cabida a interpretaciones confusas o indeterminadas.

El sentido y alcance del mandato contenido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, en el que sostuvo que la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el camino al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad.



Asimismo, cita lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 29/2011, así como diversos criterios emitidos por la Primera Sala en relación con el principio de taxatividad.

La autoridad al establecer un parámetro de limitación a los gobernados para realizar manifestaciones o expresiones de libertad, ideó el tipo penal pero elimina conceptos como denigrar y calumniar, las cuales anteriormente regían el artículo 277 de la ley sustantiva penal en el Estado.

Previo a la reforma impugnada, los gobernados se encontraban en aptitud de enfrentar a la autoridad, siempre y cuando no denigraran ni calumniaran, protegiendo el bien jurídico de la dignidad de la autoridad y la veracidad en cuanto al actuar del imperio.

La redacción actual del tipo penal contenido en el artículo 277, amplió hasta el extremo de incluir los vocablos violencia y agresión, pudiendo abarcar un infinito número de posibilidades hasta la de agredir a la autoridad con la verdad o violentar a las autoridades al hacer pública la verdad.

No resultan claros los alcances que puede tener el tipo en cuanto a los conceptos de "violencia" y "agresión", ni gramaticalmente ni en contraste con diversos cuerpos normativos ni aún menos en el contexto de la norma.

Una interpretación tan amplia abriría un campo inadmisibles a la arbitrariedad y restringiría de raíz la libertad de expresión que forma parte integral del orden público mismo.

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. Artículos 1o., 6o., 7o., 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 5 y 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, y los preceptos 8 y 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

CUARTO.—Admisión. Mediante proveído de diecisiete 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 esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 147/2017 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.¹

Por auto de veintiuno de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo. Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación.

La reforma en controversia derivó de las discusiones que tuvieron los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la figura del delito de ultrajes a la autoridad y sobre la inconstitucionalidad de éste, al considerar que viola el principio de legalidad y seguridad jurídica.

Tomando como base lo anterior, la Legislatura Local reformó el delito de ultrajes a la autoridad por atentar contra la libertad de expresión, porque sustancialmente vulneraba el principio de taxatividad, debido a que ultraje es un concepto muy abierto en el cual cabrían muchísimas connotaciones.

Bajo el contexto anterior, la Legislatura coincidió con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la libertad de expresión no es absoluta, porque tiene límites tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, sin que pueda en ejercicio de ese derecho provocar algún delito o perturbar el orden público.

La reforma no restringe el derecho a la libertad de expresión ni fija un límite a través de un delito, sino que por el contrario promueve el respeto a los principios morales del hombre, sus legítimos derechos y dignidad, específicamente de los servidores o funcionarios públicos o agentes de la autoridad.

¹ Foja 83.



Si bien las ideas u opiniones no pueden ser limitadas, porque la libre comunicación de pensamientos es una garantía constitucional, quien realice ese tipo de actividades debe responder a su abuso, cuando contravengan el respeto a la vida, a la moral y a la paz pública.

La reforma en estudio no constituye una limitación al derecho de expresión porque cumple con las exigencias constitucionales. No excede limitaciones que previamente fueron establecidas. Persigue un fin legítimo y resulta necesaria en nuestra sociedad democrática.

La sanción prevista en el artículo combatido de ninguna manera es la medida más lesiva contra el ciudadano que decide expresar sus ideas, porque lo que pretende sancionarse es al ciudadano que ejecute un acto violento o agresivo en contra de un servidor o funcionario público o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, cuando traspase las limitaciones específicas establecidas en la Constitución y en el derecho convencional para ejercer su libertad de expresión.

No se puede concebir que la libertad de expresión no tenga límites y que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio dentro de los parámetros previamente establecidos en la Carta Magna.

El artículo 7o. de la Constitución Federal evidencia con claridad la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión, al establecer que ésta no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, destacando la imposibilidad de someter la manifestación de ideas a inquisiciones de los poderes públicos.

Por ello, el tipo penal que plasma la reforma no pretende sancionar la expresión de ideas, sino sancionar los excesos previamente tasados a la libertad de expresión que de forma violenta o agresiva pretendan intencionalmente causar daño, lesión o menoscabo en la moral, los derechos, la vida privada, el honor, dignidad y derecho a la intimidad personal que se encuentran tutelados por la Constitución.



El tipo penal impugnado va referido a la intencionalidad y dolo para causar un daño, lesión o menoscabo en el servidor o funcionario público y así proteger el bien jurídico tutelado.

La reforma está dirigida a proteger el bien jurídico tutelado por la norma, el cual se traduce en que la autoridad pueda llevar a cabo el ejercicio de sus funciones con el respeto de los particulares, pues son los representantes del Estado y los guardianes del orden.

En la exposición de motivos se refirió que es necesario proteger el ejercicio de las funciones públicas específicas, como las que realizan los agentes de la policía; los inspectores estatales o municipales, los actuarios, los notificadores, etcétera, entendiéndose que es obligación de los ciudadanos permitir el correcto ejercicio de las funciones y de la actuación de las autoridades, siempre que éstas cumplan con sus facultades y se deriven del cumplimiento de un mandato legal y/o derivado del mando de un superior jerárquico de quien reciben órdenes.

Por cuanto hace al supuesto amplio margen que tiene el operador jurídico para aplicar el artículo reformado, entra la valoración del juzgador de distinguir lo que realmente sea un acto violento o agresivo con la finalidad de dañar, lesionar u ofender a la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto al aspecto de sancionar con pena privativa de la libertad a quienes ejecuten el delito en comento, dicha pena entra al ámbito de la libertad de configuración legislativa del Estado de San Luis Potosí y, por ende, ello no lo hace inconstitucional, pues el precepto respondió al entorno político, económico y social de nuestra entidad federativa.

El Poder Legislativo tipificó correctamente la conducta para sancionar a quien ejecute actos violentos o agresivos en contra de un servidor público o funcionario en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, además de la que le corresponda por el delito cometido, cumpliendo el requisito de taxatividad.

Dado que el delito de ultrajes a la autoridad, daba mucho margen al operador jurídico para aplicarlo prácticamente a cualquier manifestación, el princi-



pio de taxatividad se lesionaba frente a una indefinición de la conducta del sujeto activo del delito, motivo por el cual la Legislatura del Estado modificó el tipo penal con la finalidad de precisar los actos y conductas ilícitas a sancionar.

La reforma combatida atiende al principio de taxatividad porque la norma precisa sus limitantes a ciertas circunstancias específicas con el fin de brindar seguridad jurídica y a la igualdad en la aplicación de la ley. Se realizó con la finalidad de resolver un problema de taxatividad de la norma, para que los particulares frente a la autoridad conozcan con certeza cuál es la conducta prohibida y cuál la permitida.

El artículo en referencia, incluye aspectos objetivos y subjetivos del tipo penal, es decir, como componente objetivo establece la conducta o ejecución de un acto violento o agresivo que exterioriza una persona en contra de un servidor público y como componente subjetivo la intencionalidad, es decir, el dolo para causar un daño o lesión al realizar la conducta exterior descrita.

Al reformar el tipo penal se analizó la necesidad de proteger el ejercicio de las funciones públicas específicas, como las que realizan los agentes de la policía, inspectores, actuarios, etcétera, ya que estos servidores públicos en ejercicio de sus funciones son sujetos de agresiones verbales o físicas, motivo por el cual se reformó para que éste sancione los delitos cometidos contra los servidores públicos y así proteger sus actividades.

No se está ante un tipo penal abierto, porque los conceptos de violencia y agresión, llevan implícito un dolo, cuyo fin es el de producir un daño, lo cual constriñe al juzgador a valorar y analizar la presunción de la intencionalidad del delito, cuyo resultado que se produzca puede ser reprochable a título de dolo.

La supuesta ambigüedad de la descripción que refiere el accionante no es a tal grado que ocasione que la autoridad judicial sea la encargada de determinar la descripción típica porque no se trata de un problema de taxatividad, sino si las normas de actuación de los particulares frente a la autoridad se encuadran en su derecho de libertad de expresión o no.



En conclusión, la reforma no constituye una transgresión directa al derecho y garantía de la libertad de expresión, pues no pretende penalizar o sancionar la expresión de ideas impopulares, sino que por el contrario se enfoca a proteger un bien jurídico tutelado, el cual es que la autoridad pueda llevar a cabo el ejercicio de sus funciones con el respeto de los particulares.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo. Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la reforma al Código Penal del Estado fue como consecuencia de armonizar la legislación en atención a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 277 del Código Penal del Estado, pronunciada por el Alto Tribunal en los juicios de amparo en revisión 2255/2015 y 4436/2015.

En la especie con motivo de las reformas contenidas en el decreto legislativo en estudio, se estableció un tipo distinto al de ultrajes a la autoridad, que pena los actos de violencia o agresiones en contra de un funcionario o agente de la autoridad en el ejercicio lícito de sus funciones o con motivo de ellas, sin que se establezca una simple sanción por la manifestación o expresión de ideas, lo que resulta progresivo con el reconocimiento de tal derecho humano en el Código Penal del Estado.

La disposición normativa en estudio es precisa en cuanto a la conducta sancionada. El Poder Legislativo tiene la facultad de proteger, mediante la ley, el ejercicio de las funciones públicas. La norma combatida busca proteger el ejercicio lícito de las funciones de los servidores públicos, a efecto de salvaguardar su actuación, así como su integridad. La conducta sancionada es el despliegue de actos violentos o agresivos que sean perpetrados en contra de agentes de la autoridad en ejercicio lícito de sus funciones.

De la redacción del artículo impugnado, deben actualizarse los siguientes supuestos: el despliegue de actos violentos o agresivos; que dichos actos tengan como destinatario un funcionario o agente de la autoridad; que los citados actos violentos o agresivos sean perpetrados cuando el funcionario o agente de la autoridad se encuentre en el ejercicio o con motivo de las funciones que la ley le confiere; y que el ejercicio de las funciones de la autoridad se encuentren apegadas al marco legal aplicable.



La disposición penal es clara en cuanto a su formulación, de tal manera que su destinatario se encuentra en plenitud de conocimiento de la conducta típica objeto de prohibición, sin que quepa lugar a duda o incertidumbre; cumpliendo a su vez con la finalidad de salvaguardar el ejercicio de sus funciones públicas, sin que en el caso se sancione en modo alguno la expresión de ideas, como lo pretende sostener el accionante.

El principio de taxatividad no puede traducirse en que para cada tipo penal, el legislador tenga que definir cada vocablo o locución utilizada al redactarlo y, asimismo, la taxatividad debe atender al contexto en el que se desarrollan las disposiciones legales.

SÉPTIMO.—Cierre de la instrucción. En proveído de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre un artículo del Código Penal del Estado de San Luis Potosí con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte.

SEGUNDO.—Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,² dispone que el plazo para

² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente..."



interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente al en que fue publicada la norma, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, que obra agregado al expediente,³ por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del miércoles dieciocho de octubre al jueves dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que al ser presentada en la última fecha mencionada, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja sesenta y tres del expediente, resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** Suscribe el escrito respectivo, Jorge Andrés López Espinosa, en su carácter de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.⁴

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados equivalentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán promover la inconstitucionalidad de las leyes emitidas por las Legislaturas Locales, que sean contrarias a los derechos humanos.

Por otro lado, la representación y las facultades del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí se encuentran consagradas en el artículo 33, fracción I, de la ley que regula el mencionado órgano.⁵

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra del artículo 277 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, por considerarlo contrario a dere-

³ Foja 228 del expediente.

⁴ Foja 64 del expediente.

⁵ Artículo 33. La presidencia de la Comisión encabeza y dirige las tareas sustantivas del organismo en materia de defensa y promoción de los Derechos Humanos, y preside su administración. Su titular contará con las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión; ..."



chos humanos en tanto no se adecuan al marco internacional en la materia, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** El Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto, aunado a que las autoridades que rindieron informe no plantearon causas de improcedencia.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí planteó que el artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para ese Estado vulnera los derechos a la libertad de expresión y a la legalidad. El argumento principal por el que se alega la transgresión a esos derechos, se traduce en la ambigüedad de los términos con los que fue construido el tipo penal, lo que impide definir con claridad los medios y parámetros para calificar los actos sancionados en esa norma penal.

Los conceptos de invalidez son **fundados**, dado que la norma general impugnada vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

El principio de taxatividad, cuya vulneración alega la recurrente, ha sido materia de reiterados pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha precisado su fundamento, definición y alcances, así como la forma de analizar su cumplimiento.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 95/2014,⁶ se reseñan los principales pronunciamientos sobre este tema y se fija el parámetro de control constitucional, en que se funda la decisión de este asunto.

En el referido precedente, quedó establecido que el principio de taxatividad está reconocido en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 9 de la citada Convención, establece el principio de legalidad, en los términos siguientes:⁷

⁶ Fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁷ Al respecto señala Thomas Antkowiak: "Aunque el principio de máxima taxatividad legal no está expresamente establecido por el artículo 9, la Corte ha declarado violaciones a sus disposiciones



"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."

En la interpretación de esa norma convencional, se atendió a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala, por sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90) y el Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, por sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, cuyos contenidos son los siguientes:

"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

"... Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, ... la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

"En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos bá-

cuando los códigos penales no contienen definiciones claras y precisas ...". "Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada". Suprema Corte de Justicia de la Nación y Konrad Adenauer Stiftung, 2014, página 258.



sicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

"En este sentido, corresponde al Juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico.

"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Éste implica una clara definición de la conducta inculpada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."

Asimismo, el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal establece:

"Artículo 14. ...

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. ..."

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se recordó que en la interpretación de la porción normativa transcrita, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:



a) La garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

b) La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.

c) Las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.⁸

⁸ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82, del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 200381», que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84, del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época, «con número de registro digital: 175595» del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."



A su vez, en dicho precedente se retomó lo resuelto por este Tribunal Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011. En ese fallo se aclaró que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, y se definió el principio de taxatividad como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.⁹

Asimismo, se explicó que comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

Además se reconoció que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;¹⁰ por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

El otro extremo es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica**; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

⁹ Véase, Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Madrid, Civitas, 2002, página 21.

¹⁰ "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinitud de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser 'tolerable' y pasa a ser 'excesiva' ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*." (Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad...*, *Op. cit.*, página 120)



Con relación al grado de precisión que se exige en las normas penales, en ambas acciones de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno citó la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de la Primera Sala, cuyo contenido es el siguiente:

"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.¹¹

En la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se destacó que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

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

Se sostuvo que del principio de legalidad deriva la formulación de taxatividad, que 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 por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.¹²

Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no

¹¹ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, «con número de registro digital: 2006867».

¹² 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.



debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

En ese sentido, se concluyó que el principio 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 sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior implica que al prever las penas la autoridad legislativa 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, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

Sin embargo, en ese mismo fallo se aclara que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.¹³

¹³ Véase al respecto, el estudio de Víctor Ferreres Comella. *El principio de taxatividad...*, *Op. cit.*, páginas 21 y ss.



También se precisó que 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, la Primera Sala de este Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios.¹⁴

Pues bien, en atención a lo resuelto en los reseñados precedentes, 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.

En el presente caso, se analizará, con base en los elementos reconocidos en los precedentes citados, si el artículo 277 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí alcanza el grado de claridad y precisión que exige el principio de taxatividad.

La disposición impugnada es la siguiente:

"Título décimo segundo

¹⁴ 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 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 357, «con número de registro digital: 175902», cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", Décima Época, Tipo de tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materias constitucional y penal, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, «con número de registro digital: 2006867».



"Delitos contra la autoridad, e instituciones de auxilio

"(Reformada su denominación, P.O. 17 de octubre de 2017)

"Capítulo V

"Delitos Cometidos Contra Servidores Públicos o Agentes de la Autoridad en Ejercicio de sus Funciones

"(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 17 de octubre de 2017)

"Artículo 277. Quien ejecute actos violentos o agresivos en contra de un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, y sanción pecuniaria de cien a trescientas unidades de medida de actualización, además de la que le corresponda por el delito cometido.

"(Derogado segundo párrafo, P.O. 17 de octubre de 2017)

"(Derogado tercer párrafo, P.O. 17 de octubre de 2017)"

El tipo penal impugnado se ubica bajo la denominación "*Delitos Cometidos contra Servidores Públicos o Agentes de la Autoridad en Ejercicio de sus Funciones*", y contiene los siguientes elementos:

a) La existencia de una conducta consistente en ejecutar actos violentos o agresivos (verbo rector del tipo o conducta que se prohíbe).

b) Realizada por cualquier persona (el tipo no requiere una calidad específica del sujeto activo; emplea la expresión "al que").

c) La acción debe dirigirse hacia *un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad* (el tipo exige la calidad específica del sujeto pasivo).

d) La acción debe realizarse cuando la autoridad se encuentra *en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas* (el tipo exige una ocasión específica).

Dadas las denominaciones del título y capítulo en que se encuentra ubicada la disposición, se advierte que busca proteger el orden público, y especialmente



a los servidores públicos o agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

En la exposición de motivos se mencionó que se buscaba proteger la actuación de los agentes de policía, inspectores estatales o municipales, los actuarios o notificadores.¹⁵ Sin embargo, no se acota esa protección, de manera que la protección de la norma impugnada alcanza a todos los servidores públicos, con independencia de las funciones y responsabilidades que les asigna el ordenamiento jurídico.

La acción típica incluye cualquier acto agresivo o violento, sea verbal o físico, que se ejecuta en contra de un servidor público en ejercicio lícito de sus funciones o con motivo de ellas, con la finalidad de proteger la actividad de estos últimos.

El adjetivo "agresivo", en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española,¹⁶ tiene nueve acepciones. Para calificar un acto, con la connotación que interesa en este asunto, se pueden identificar dos acepciones:

3. adj. Que implica provocación o ataque. Discurso agresivo. Palabras agresivas.

7. adj. Que resulta llamativo o rompe con el orden establecido. Estética agresiva.¹⁷

¹⁵ En la exposición de motivos del decreto legislativo de once de octubre de dos mil diecisiete, se afirma:

"Por tanto, es que el injusto penal en comento [ultrajes a la autoridad] queda suprimido del catálogo de conductas que el Código Penal del Estado castiga; sin embargo, es necesario proteger el ejercicio de las funciones públicas específicas, como las que realizan los agentes de policía, los inspectores estatales o municipales; los actuarios; los notificadores; por enunciar algunos, ya que estos servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, son sujetos de agresiones verbales o físicas, por lo que se adecua en el Título Décimo Segundo la denominación del capítulo V, y el artículo 277, para (sic) éste sancione los delitos cometidos contra servidores públicos, y así proteger sus actividades, y castigar a quienes cometan un delito en su contra, cuando éstos se encuentren en ejercicio de sus funciones."

¹⁶ Consultado en el Portal de Internet de la Real Academia Española <<http://www.rae.es>>.

¹⁷ agresivo, va

Del lat. *aggressus*, part. de *aggredi* 'agredir', e -ivo.

1 adj. Dicho de una persona o de un animal: Que tiende a la violencia.



A su vez, "agresión" significa 'acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño'; se aclara en el Diccionario que también se usa en sentido figurado.

En el *Diccionario de la Lengua Española*, el adjetivo "violento" aplicado para calificar actos encuentra el siguiente significado: "4. adj. Que implica el uso de la fuerza, física o moral".¹⁸

La expresión "ejecutar actos violentos o agresivos" incluye un conjunto amplio de actos, sobre todo si la disposición en su letra no limita la conducta sólo al uso de la fuerza física, y además en la exposición de motivos de la iniciativa, se mencionó la intención de proteger a los servidores públicos de agresiones físicas o verbales.

2 adj. Propenso a faltar al respeto, a ofender o a provocar a los demás.

3 adj. Que implica provocación o ataque. Discurso agresivo. Palabras agresivas.

4 adj. Que dificulta la vida. Clima agresivo.

5 adj. Que extiende el daño de manera muy rápida. Tumor agresivo.

6 adj. Dicho de un producto o de un tratamiento: Que causa lesiones o perjuicios inherentes al beneficio que procura. Quimioterapia agresiva. Fertilizante agresivo.

7 adj. Que resulta llamativo o rompe con el orden establecido. Estética agresiva.

8 adj. Que actúa con dinamismo, audacia y decisión. Ejecutivo agresivo. Empresa agresiva.

9 adj. Propio de quien actúa de manera agresiva. Prácticas comerciales agresivas.

¹⁸ Consultado en el mismo Portal de Internet.

violencia

Del lat. *violentia*.

1 f. Cualidad de violento.

2 f. Acción y efecto de violentar o violentarse.

3 f. Acción violenta o contra el natural modo de proceder.

4 f. Acción de violar a una persona.

violento, ta

Del lat. *violentus*.

1 adj. Dicho de una persona: Que actúa con ímpetu y fuerza y se deja llevar por la ira.

2 adj. Propio de la persona violenta.

3 adj. Que implica una fuerza e intensidad extraordinarias.

4 adj. Que implica el uso de la fuerza, física o moral.

5 adj. Que está fuera de su natural estado, situación o modo.

6 adj. Dicho del sentido o la interpretación que se da a lo dicho o escrito: Falso, torcido, fuera de lo natural.

7 adj. Dicho de una situación: Embarazosa.

8 adj. Dicho de una persona: Que se encuentra en una situación embarazosa.



Es cierto que el precepto establece la conducta por la cual se le sancionará, a saber ejecutar un acto violento o agresivo en contra de servidores públicos y también precisó la pena a la que se haría acreedor el responsable; asimismo, el legislador persiguió un fin legítimo como es proteger el orden público, mediante la seguridad de los servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas o con motivo de ellas.

Sin embargo, la descripción típica es susceptible de que con la formulación verbal o escrita que causa molestia o incomoda a cualquier servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, al no contenerse en la propia ley las aclaraciones y precisiones necesarias para evitar su aplicación arbitraria.

El tipo penal únicamente agrega elementos que establecen un sujeto pasivo calificado (tiene que ser servidor público, funcionario o autoridad) y la ocasión (en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas). Tales elementos dan una tutela especial a la autoridad en las condiciones referidas, pero no restringen el ámbito de aplicación de la norma, calificado únicamente por el término "acto violento o agresivo".

Las únicas precisiones adicionales que contiene la norma impugnada son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar ese tipo penal y que amerita la respuesta punitiva del Estado; el enunciado normativo es abierto al grado que en cada caso la autoridad ministerial o judicial, es quien califica, según su arbitrio, las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un acto violento o agresivo, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye un acto violento o agresivo que amerita el reproche penal, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

Además, el tipo penal incluye en su descripción la ejecución de "actos violentos o agresivos". Esta fórmula también genera incertidumbre, pues emplea los dos términos de violencia y agresión, obligando a otorgar un alcance distinto a cada uno de ellos. Lo anterior genera la necesidad de interpretarlos como dos elementos de grado, es decir, como una escala sucesiva: la agresión inicialmente y la violencia en segundo lugar.



La violencia es un concepto utilizado con frecuencia en tipos penales y agravantes como un elemento normativo de valoración cultural, el cual incluye en una de sus acepciones el empleo del uso de la fuerza, física o moral. En ese sentido, con la redacción del tipo penal, sanciona también los "actos agresivos" que no tienen la calidad de violentos. De no ser así, su inclusión habría sido redundante y carecería de sentido. En consecuencia, al adoptar en la descripción típica el adjetivo "agresivo" como un concepto distinto al de "violencia", deja un amplio conjunto de conductas al arbitrio del intérprete, y puede derivar en su aplicación en actos no predeterminados por la norma, ante la dificultad de identificar la entidad de aquellos actos agresivos, que no siendo violentos, deben ser sancionados penalmente.

Sobre una cuestión similar a la planteada en este asunto, en relación con el delito de injuria regulado en un Código de Justicia Militar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió pronunciamiento que ilustra las razones por las que este tipo de descripciones típicas resultan contrarias al principio de legalidad. En el Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela (párrafo 56), sostuvo lo siguiente:

"56. En el presente caso, la Corte observa que el tipo penal del artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar¹⁹ no establece los elementos que constituyen la injuria, ofensa o menosprecio, ni especifica si es relevante que el sujeto activo impute o no hechos que atenten al honor o si una mera opinión ofensiva o menospreciante, sin imputación de hechos ilícitos, por ejemplo, basta para la imputación del delito. Es decir, dicho artículo responde a una descripción que es vaga y ambigua y que no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva, lo cual podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían que determinadas conductas sean penalizadas indebidamente a través del tipo penal de injuria.²⁰ La ambigüedad en la formulación de este tipo penal genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los

¹⁹ "Dicho artículo dispone que "[i]ncurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades" (*supra* párrafo 38).

²⁰ "Cfr. *Caso Palamara Iribarne*, *supra* nota 47, párrafo 92."



individuos y sancionar su conducta con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad. Además, dicho artículo se limita a prever la pena a imponerse, sin tomar en cuenta el dolo específico de causar descrédito, lesionar la buena fama o el prestigio, o inferir perjuicio al sujeto pasivo. Al no especificar el dolo requerido, dicha ley permite que la subjetividad del ofendido determine la existencia de un delito, aun cuando el sujeto activo no hubiera tenido la voluntad de injuriar, ofender o menospreciar al sujeto pasivo. Esta afirmación adquiere mayor contundencia cuando, de acuerdo con lo expuesto por el propio perito propuesto por el Estado en la audiencia pública del presente caso, en Venezuela "[n]o existe una definición legal de lo que es honor militar."²¹

Con base en lo expuesto, se concluye que en el artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí no está debidamente definida la conducta típica para establecer los límites en los que puede operar la manifestación más drástica del Estado, el *ius puniendi*. No están debidamente definidos cuáles actos o conductas (palabras, gestos o hechos) rebasan el umbral necesario para ser sancionados penalmente, en perjuicio de la libertad personal. Además, ello impide que los destinatarios de la norma (cualquier persona) puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse acto violento o agresivo.

No pasa inadvertido que al resolver la acción de inconstitucionalidad 149/2017,²² este Tribunal Pleno abordó la connotación del término "violencia" como un elemento normativo del tipo penal previsto en el artículo 240-d, fracción I, del Código Penal para el Estado de Guanajuato, que sanciona a quien "Utilizando violencia evite que se ejerza la actividad periodística". Al respecto, se determinó que la inclusión de ese elemento no implica falta de claridad

²¹ "Peritaje del señor Ángel Alberto Bellorín rendido ante la Corte Interamericana en audiencia pública celebrada el 1 de abril de 2009."

²² Aprobada el diez de octubre de dos mil diecinueve, unanimidad de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, con anuncio de voto concurrente de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá; la Ministra Piña Hernández vota en contra de las consideraciones de las páginas 39 y 40 –que precisó–; y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente.



y precisión legal contrarios al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

De manera específica, en cuanto al concepto de "violencia", en dichos precedentes se estableció que 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,²³ 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.²⁴

No obstante, en la presente acción de inconstitucionalidad no puede arribarse a la misma conclusión, porque, como se ha demostrado, el enunciado normativo carece de las precisiones necesarias para evitar su aplicación arbitraria, al incluir un conjunto amplio de conductas.

En ese sentido, el concepto de invalidez es fundado y este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí debe considerarse violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocido en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el principio de taxatividad, resulta innecesario el análisis de los demás conceptos de invalidez,

²³ 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.

²⁴ 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 en la jurisprudencia «1a./J. 122/2008,» de rubro: "VIOLENCIA FÍSICA COMO MEDIO ESPECÍFICO DE COMISIÓN EN EL DELITO DE VIOLACIÓN."



pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004,²⁵ 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."

SEXTO.—**Efectos.** Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria «de las Fracciones I y II del» Artículo 105 Constitucional, la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, surtirá efectos retroactivos al dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de San Luis Potosí y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, «con número de registro digital: 181398».



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto Número 726, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí, de conformidad con los términos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de San Luis Potosí y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí. 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 resolutive primero:

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

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las considera-



ciones alusivas a la taxatividad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto Número 726, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente y el Ministro González Alcántara Carrancá se adhirió a éste, con la anuencia de aquélla.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos retroactivos al dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, y 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así



como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de San Luis Potosí y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a las sesiones de catorce y quince de octubre de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecisiete.

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

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 122/2008 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 366, con número de registro digital: 167602.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 147/2017, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 726, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, por considerarse violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocido en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, toda vez que, a criterio de la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí,¹ no está debidamente definida la conducta típica para establecer los límites en los que puede operar la manifestación más drástica del Estado, el *ius puniendi*. No están debidamente definidos cuáles actos o conductas (palabras, gestos o hechos) rebasan el umbral necesario para ser sancionados penalmente, en perjuicio de la libertad personal. Además, ello impide que los destinatarios de la norma (cualquier persona) puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse acto violento o agresivo.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que no comparto las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal

¹ Título décimo segundo

Delitos contra la autoridad, e instituciones de auxilio
Reformada su denominación, P.O. 17 de octubre de 2017)

Capítulo V

Delitos cometidos contra servidores públicos o agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 17 de octubre de 2017)

"Artículo 277. Quien ejecute actos violentos o agresivos en contra de un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, y sanción pecuniaria de cien a trescientas unidades de medida de actualización, además de la que le corresponda por el delito cometido."

(Derogado segundo párrafo, P.O. 17 de octubre de 2017)

(Derogado tercer párrafo, P.O. 17 de octubre de 2017)



para el Estado de San Luis Potosí, ya que desde mi óptica, el precepto analizado no resulta violatorio del principio de taxatividad, toda vez que, de la citada norma se advierte que el legislador estableció como conducta típica **la ejecución de actos violentos o agresivos**, es decir, es una expresión compuesta que no puede ser analizada de manera segmentada, para darle una significación distinta. Por el contrario, el legislador consideró necesario precisar que la conducta penalizada es "*la ejecución de actos violentos*", de ahí que, no puede ser entendido en el sentido de que **se penaliza la simple expresión verbal** de una persona sobre algún funcionario público en ejercicio de sus funciones; pues de la lectura completa del tipo penal, deja ver con claridad que se penaliza la ejecución de actos, esto es, la producción físicamente de actuaciones violentas o agresivas en contra de funcionarios públicos, lo que me parece denota que el legislador sí fue cauteloso al establecer responsabilidades ulteriores para la realización de conductas físicas y no de simples expresiones, en contra de los servidores públicos con el objeto de **proteger el orden público**, y especialmente a los servidores públicos o agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Asimismo, 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 al entendimiento de la expresión "*ejecución de actos violentos*". En efecto, aun siendo esta expresión un elemento normativo de tipo cultural, la autoridad exactora no está exenta de ofrecer razones, de por qué considera cuál es el significado correcto de dicha expresión, al igual que en la decisión del caso, deben estar suficientemente acreditados los hechos para poder subsumirlos en el significado que esclareció en la misma (bajo un criterio objetivo).²

En resumen, no sólo es facultad de las autoridades administrativas o 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.

² 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 DISCRETIONALES, SINO APRECIARLOS CON UN CRITERIO OBJETIVO, DE ACUERDO CON LA NORMATIVA CORRESPONDIENTE.". 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.



Ahora, **la protección del orden público constituye un objetivo autorizado por nuestro orden jurídico para limitar la libertad de expresión** de los ciudadanos, en este sentido, es claro que la causal de responsabilidad establecida en el artículo impugnado, persigue un fin legítimo.

Lo anterior, se advierte de lo señalado en la exposición de motivos que dio origen a la reforma al artículo analizado, en tanto el legislador **consideró necesario proteger el orden y la seguridad pública**, penalizando las conductas que se dirijan a impedir que dicho servicio público se realice de manera eficiente y adecuada, de manera que se garantice el orden público y la paz social.

En el caso particular, el legislador persiguió un fin legítimo y fue cauteloso al establecer responsabilidades ulteriores por el ejercicio indebido de la libertad de expresión a partir del daño efectivamente producido, y no por la mera posibilidad de afectación. Así, utilizó lo que la doctrina penal conoce como un **delito de resultado**, estableciendo una sanción, no por la puesta en peligro, sino por la concreción del daño. Asimismo, el mecanismo que utilizó es acorde con la conducta que se pretende inhibir, ya que es necesario contar con mecanismos que aseguren que las autoridades y en específico las policiales, puedan llevar a cabo su labor fundamental de preservar el orden público y, aquellas a las que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual comprende **la prevención de los delitos, la investigación y persecución, para hacerla efectiva**.

De manera que, la norma impugnada, se inscribe precisamente en armonía con las estipulaciones constitucionales que precisan que la libertad de reunión y de disenso, no son absolutas –como todos los derechos– sino que tiene como límite el que deben ser de manera respetuosa y pacífica.

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue en contra de la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 726, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 147/2017 promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

En la sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 147/2017 en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí por resultar violatorio del principio de taxatividad.¹

Si bien concuerdo con la invalidez del artículo impugnado, no comparto las razones de la sentencia. En mi opinión, *la norma es taxativa, pero viola el derecho a la libertad de expresión*. En este sentido, considero que se debió haber seguido la metodología establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Kimel Vs. Argentina* para determinar cuándo una restricción a la libertad de expresión es justificada.²

I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia retoma las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 95/2014,³ y establece que del principio de legalidad deriva el de taxatividad, el cual exige que las normas penales se formulen en términos precisos a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y b) la preferencia por el uso descriptivo sobre el uso de conceptos valorativos.

Así, se explicó que el principio de taxatividad exige que la descripción típica sea lo suficientemente clara como para no permitir arbitrariedad en su aplicación. Sin embargo, se aclaró que el mandato de taxatividad sólo puede obligar a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

Partiendo de ese análisis, en la sentencia se analiza el artículo 277 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí y advierte que dicha norma tipifica

¹ "Artículo 277. Quien ejecute actos violentos o agresivos en contra de un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, y sanción pecuniaria de cien a trescientas unidades de medida de actualización, además de la que le corresponda por el delito cometido."

² Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

³ Resuelta por unanimidad en sesión de Pleno de siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



"ejecutar actos violentos o agresivos en contra de un servidor público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas". Así, se argumenta que la expresión "ejecutar actos violentos o agresivos" incluye un conjunto amplio de actos, lo cual genera inseguridad y violación al principio de taxatividad, sobre todo si no se limita la conducta sólo a la fuerza física.

Así, según el Tribunal Pleno, el tipo se puede actualizar con la formulación verbal o escrita que cause molestia o incomode a cualquier servidor público. Lo abierto del tipo se agrava si se considera que también se incluyen los actos "agresivos", lo cual deja un amplio conjunto de conductas al arbitrio del intérprete y aplicador de la norma.

Por tanto, según la sentencia, no importa que en la acción de inconstitucionalidad 149/2017,⁴ se haya determinado que la inclusión del término "violencia" en un tipo penal no viola el principio de taxatividad. Lo anterior, porque en este caso la norma carece de las precisiones suficientes para evitar su aplicación arbitraria.

II. Motivo del disenso

Aunque comparto la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, no comparto las consideraciones en las que se apoyó la mayoría. En mi opinión, *la norma es taxativa, pero viola el derecho a la libertad de expresión*. En efecto, el precepto impugnado señala lo siguiente:

"**Artículo 277.** Quien ejecute **actos violentos o agresivos** en contra de un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, y sanción pecuniaria de cien a trescientas unidades de medida de actualización, además de la que le corresponda por el delito cometido." (énfasis añadido)

Ahora, este Alto Tribunal ha señalado que la taxatividad en materia penal requiere que los textos legales describan, con suficiente precisión, qué conductas

⁴ Resuelta por unanimidad de diez votos en sesión de Pleno de diez de octubre de dos mil diecinueve.



están prohibidas.⁵ Asimismo, se ha señalado que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión (en la ley penal), no debe tomarse en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como un contraste u observando dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma u otra disposición normativa. Incluso, atender (iii) el contexto en el cual se desenvuelven las normas y (iv) a sus posibles destinatarios.⁶ Se debe resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido *que cuando un tipo penal establezca límites a la libertad de expresión, existe un deber de taxatividad reforzado*.⁷

Así, en mi opinión, la frase "*actos violentos o agresivos*", es comprensible como *elemento normativo de valoración cultural*. En efecto, la palabra "violencia" se entiende en un lenguaje natural como una acción en la que se hace uso de la fuerza o la intimidación para vencer la resistencia de alguien o algo.⁸ Incluso, en un lenguaje jurídico penal este vocablo 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.⁹ A su vez, el adjetivo "agresivo" implica

⁵ Ver tesis 1a./J. 24/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802, «con número de registro digital: 2011693» 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."

⁶ Amparo directo en revisión 2255/2015, resuelto el siete de marzo de dos mil dieciséis, aprobado por mayoría de nueve votos, páginas 27 y 28.

⁷ En efecto, la Corte IDH ha establecido un criterio de *legalidad estricta* aplicable cuando un Estado pretende establecer límites a la libertad de expresión a través de la vía penal: los tipos penales "deben formularse en forma expresa, precisa, taxativa y previa. (...) La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles". Ver Corte IDH, Caso Kimel Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrafo 63, citando los Casos Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, párrafo 121, y Caso Lori Berenson Vs. Perú, párrafo 125.

⁸ Véase el *Diccionario de la Lengua Española*, México, Larousse, 2001; el *Diccionario Consultor Espasa*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A., 2000; y el *Diccionario de la Lengua Española*, 23o. Edición, Real Academia de la Lengua Española, disponible en: <http://www.rae.es>

⁹ Respecto de la violencia moral, en el amparo directo en revisión 3266/2012, resuelto el 6 de febrero de 2013, y aprobado por unanimidad de cinco votos, se sostuvo que el término "violencia moral" no viola el principio de taxatividad. De dicho asunto derivó la tesis «CXCI/2013 (10a.)», de rubro (sic): "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.". Véase, además,



una falta de respeto, ofensa, provocación o ataque, y una "agresión" puede configurarse en sentido literal o figurativo.¹⁰ Así, contrario a lo que sostiene la sentencia, *una persona puede comprender que la norma prohíbe hacer el uso de la fuerza, ya sea física o moral, así como faltar el respeto, ofender, provocar o atacar, ya sea de forma literal o figurativa, a un funcionario público quien se encuentre ejerciendo lícitamente sus funciones o con motivo de las mismas.*

Lo anterior se refuerza si se toma en cuenta que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 149/2017 sostuvo que la inclusión de la expresión "violencia" en el tipo previsto en la fracción I del artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, no violaba el principio de taxatividad.¹¹ Ello porque se trata de un elemento normativo que se encamina a eliminar la libertad de decisión del sujeto y, no obstante en caso de duda, para conocer su significado se puede hacer uso de las diferentes definiciones que sobre el término existen.¹²

En este sentido, me parece que la sentencia no da argumentos suficientes para explicar por qué dicho precedente no es aplicable al caso. A mi juicio, si en un asunto ya se estableció que la expresión "violencia" es suficientemente clara, no existe razón para decir ahora que no lo es.

Por último, debo destacar que la sentencia cita como precedente el caso de Usón Ramírez Vs. Venezuela, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar de Venezuela violaba el principio de taxatividad.¹³ No obstante, considero que ese precedente no es aplicable al caso ya que la norma que se estudiaba

el *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-IIJ, 1994, Tomo P-Z, p. 3245 a 3246 y el *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, Marco Antonio Días de León, México, Porrúa, 1997, p. 2657.

¹⁰ *Diccionario de la Lengua Española*, 23o. Edición, Real Academia de la Lengua Española, disponible en: <http://www.rae.es>

¹¹ 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."

¹² Acción de inconstitucionalidad 149/2019, resuelta el diez de octubre de dos mil diecinueve, aprobada por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, página 19.

¹³ Corte IDH, Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve. Serie C No. 207.



en ese asunto no comprendía el uso del término "violencia" ni "agresiones". En efecto, dicho tipo sancionaba a quien "de alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades".¹⁴

Así, al tratarse de normas con verbos rectores totalmente distintos, esa sentencia puede servir para construir el alcance y contenido del principio de taxatividad, pero no para determinar si en este caso la norma cumple con él.

Ahora bien, como adelanté, aunque la norma es taxativa, *considero que la misma viola la libertad de expresión*. En este sentido, como ya lo sostuve en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015,¹⁵ así como la 115/2015,¹⁶ para analizar si una norma penal constituye un límite injustificado a la libertad de expresión debe seguirse la metodología establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en *Kimel Vs. Argentina*.¹⁷

Así, en ese precedente la Corte Interamericana propone que en estos casos se debe estudiar: (i) si la norma penal tiene una estricta formulación y cumple con el principio de legalidad penal; (ii) si la norma persigue un fin legítimo; (iii) la idoneidad de la sanción penal para lograr la finalidad perseguida; (iv) la estricta necesidad de la sanción penal y (v) la estricta proporcionalidad de la medida.¹⁸ Así, aplicando esa metodología pienso que la norma es inconstitucional porque no es estrictamente necesaria.

¹⁴ "Artículo 505. Incurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades."

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, Pleno, aprobado el veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos, de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, denominado "Inconstitucionalidad del artículo 335, del Código Penal del Estado de Nayarit", consistente en declarar la invalidez del artículo 335 del Código Penal del Estado de Nayarit.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 115/2015, Pleno, aprobado el cinco de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos, de los señores Ministros 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.

¹⁷ Corte IDH. Caso *Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de dos de mayo de dos mil ocho. Serie C No. 177.

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 58.



En cuanto al *primer elemento*, como ya mencioné a lo largo de este voto, me parece que la norma es taxativa y cumple con el principio de legalidad.

Por otra parte, por lo que hace a *la finalidad de la restricción*, de las denominaciones del título y capítulo en que se encuentra ubicada la disposición impugnada, se advierte que la norma *busca proteger el orden público*, y especialmente a los servidores públicos o agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. Esta conclusión se refuerza si se toma en cuenta que en la exposición de motivos se mencionó que, se buscaba proteger la actuación de los agentes de policía, inspectores estatales o municipales, los actuarios o notificadores.¹⁹ Ahora, el orden público es un fin legítimo para restringir la libertad de expresión conforme a los artículos 6o. constitucional y 13.2.b de la Convención Americana de Derechos Humanos.²⁰

Asimismo, la sanción penal es *idónea* puesto que tiende a proteger a los agentes de policía, inspectores estatales o municipales, actuarios y notificadores de agresiones y violencia ocasionada mientras éstos ejercen sus funciones.

Sin embargo, en mi opinión, la medida impugnada *no es estrictamente necesaria*. Lo anterior, en virtud de que dicha protección no se acota a los servidores públicos mencionados en la exposición de motivos (agentes de policía, inspectores estatales o municipales, los actuarios o notificadores), sino que alcanza a todos los servidores públicos, con independencia de las funciones y responsabilidades que ostenten.

Además, se debe tomar en cuenta que los límites de la crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestos

¹⁹ Cámara de Diputados LXI Legislatura de San Luis Potosí "Dictamen de la Comisión de Justicia a la iniciativa de reforma del artículo 277 del Código Penal de San Luis Potosí", nueve de agosto de dos mil diecisiete, página 9.

²⁰ "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.

"13.2. 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."



a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública.²¹

En otro orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que "la opinión no puede ser objeto de sanción, más aún cuando se trata de un juicio de valor sobre un acto oficial de un funcionario público en el desempeño de su cargo".²² De este modo, el texto de la ley impugnada en el presente caso debió impedir que se consideraran como actos punibles, aquellos que constituyeran críticas incómodas, molestas, no asertivas o incluso ofensivas de funcionarios públicos o agentes de autoridad. Por estos motivos, *la restricción no está estrechamente ajustada a satisfacer el fin que ostenta, y entre las opciones para alcanzar dicho objetivo, está muy lejos de ser la que restringe en menor escala el derecho a la libertad de expresión.*

En conclusión el artículo 277, primer párrafo, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí *no es estrictamente necesario* por lo que se puede concluir que viola la libertad de expresión, sin que haga falta correr la última etapa del test consistente en determinar la estricta proporcionalidad de la medida.

Nota: La tesis aislada 1a. CXCI/2013 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 604, con número de registro digital: 2003891.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

²¹ Ver amparo directo 28/2010 (*Letras Libres v. la Jornada*), resuelto el veintitrés de noviembre de dos mil once, aprobado por mayoría de cuatro votos, así como, Corte IDH. Caso Fontevecchia y D' Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párrafo 47.

²² *Op. cit.* Corte IDH, Caso Kimel Vs. Argentina, párrafo 93.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU APLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PASIVA LA TIENEN TANTO EL PODER LEGISLATIVO COMO EL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CUANDO SE LES ATRIBUYA LA EMISIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

IV. PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE COLIMA. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA EMISIÓN DE NORMAS (ARTÍCULO 47, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE COLIMA).

V. PRESUPUESTOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE COLIMA. OMISIÓN DE CONSULTA A LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD PREVIO A LA EMISIÓN DEL DECRETO QUE REFORMÓ LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DE ESA ENTIDAD QUE LES IMPONE EL CUMPLIMIENTO DE DIVERSOS ACTOS QUE TRASCIENDEN DIRECTAMENTE A SU PRESUPUESTO Y AL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL, TIENE EFECTOS INVALIDANTES DE DICHO DECRETO (INVALIDEZ DEL DECRETO 272, POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO 272, POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL



ESTADO DE COLIMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS DE INAPLICACIÓN ÚNICAMENTE PARA EL MUNICIPIO ACTOR (INVALIDEZ DEL DECRETO 272, POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2017. MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA. 14 DE MAYO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al catorce de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; para resolver los autos de la controversia constitucional 132/2017, promovida por el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Colima, Estado de Colima, contra actos del Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de dicha entidad federativa, consistentes en el Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial "*El Estado de Colima*", el primero de abril de dos mil diecisiete, que adicionó el artículo 47, fracción VI, así como sus disposiciones transitorias Primera a Tercera, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

RESULTANDO

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el diez de abril de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Colima, por conducto de su síndico y representante legal, Francisco Javier Rodríguez García, presentó demanda de controversia constitucional contra las siguientes autoridades:

1. Poder Legislativo; y,
2. Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Colima.



De esas autoridades se reclamó la aprobación, promulgación y publicación de la adición a la fracción VI del artículo 47, así como sus disposiciones transitorias, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, mediante Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial "**El Estado de Colima**", en el suplemento número 4, el primero de abril de dos mil diecisiete.

El texto de la fracción impugnada, y de las disposiciones transitorias respectivas, es el siguiente:

"Artículo 47. El presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del Cabildo y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

" ...

"VI. En materia de imagen institucional:

"a) Cumplir con el principio de imparcialidad establecido en los artículos 134 de la Constitución Federal y 138¹ de la Constitución Local, en cuanto a la aplicación de recursos públicos que estén bajo su responsabilidad;

¹ El artículo 138 de la Constitución del Estado de Colima establecía en la época en la que se publicó la norma reclamada lo siguiente: "Artículo 138. Todo cargo o empleo público es incompatible con cualquiera de la Federación, del Estado, de los Municipios o de organismos descentralizados y empresas de participación estatal de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, cuando por ellos se perciba sueldo, exceptuándose los de los ramos de instrucción, de beneficencia pública o los honoríficos en asociaciones científicas o literarias.

(Adicionado, P.O. 20 de agosto de 2011)

"Los servidores públicos del Estado y los Municipios tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(Adicionado, P.O. 20 de agosto de 2011)

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos del Estado, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal y cualquier otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(Adicionado, P.O. 20 de agosto de 2011)

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."



"b) Conservar una imagen oficial que sea libre de todo contenido que promueva algún partido político, misma que deberá respetar el escudo oficial que identifica a cada municipalidad, así como los colores y lema del mismo;

"c) Abstenerse de utilizar en los documentos e informes oficiales, símbolos, lemas o colores que se relacionen con algún partido o asociación política. Cada municipalidad deberá emplear únicamente su escudo oficial en los mencionados instrumentos;

"d) Respetar la imagen institucional en los anuncios oficiales que difundan información gubernamental, evitando emplear colores o símbolos de algún partido político;

"e) Abstenerse de emplear en los vehículos utilizados como patrullas o para asuntos oficiales, colores o signos asociados con algún partido o asociación política;

"f) Mantener en los edificios que correspondan a entidades de los gobiernos municipales, un diseño exterior e interior, acorde a la imagen tradicional del Municipio y ajeno a cualquier partido o asociación política;

"g) Evitar la utilización en las páginas web oficiales de los Ayuntamientos, los colores o símbolos que impliquen la promoción del partido político que represente el poder. Estos sitios web deberán limitarse a proporcionar la información de interés público;

"h) Proporcionar a los trabajadores del gobierno municipal, uniformes libres de logotipos o colores que surgieran de alguna afiliación partidista; y

"i) Las demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales. ..."

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Colima.'



"SEGUNDO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberán establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los Municipios.

"TERCERO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 del presente documento, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento. Asimismo, dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido."

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora narró los antecedentes del caso y expuso los siguientes conceptos de invalidez:

"Único. La invasión, por parte del Legislativo y Ejecutivos Locales, de la esfera de competencia que otorga al Municipio el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al aprobar, promulgar y publicar, respectivamente el Decreto número 272, por el que se adicionó una fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII, del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

"El análisis constitucional que se solicita sea realizado en la presente instancia exige esclarecer la línea divisora entre la facultad legislativa de los Congresos Locales para establecer la línea divisora entre la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos para 'organizar la administración pública municipal', por otro lado, y determinar si la norma impugnada se inscribe en uno u otro de los ámbitos citados.

"Recordemos en qué términos establece la fracción II del artículo 115 de la Constitución ambas potestades de creación normativa.

"'Artículo 115'. (Se transcribe).



"Como puede observarse, la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios competencia para emitir normas generales denominadas 'bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general' (fracción II, segundo párrafo). A esta facultad reglamentaria pueden recurrir en ejercicio de su competencia para 'organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y asegurar la participación ciudadana y vecinal'. Junto a lo anterior, la Constitución consagra la competencia de las Legislaturas Estatales para emitir 'leyes en materia municipal' y precisa a qué materias podrán estas leyes referirse. Entre las mismas, y según consta en el apartado a) del tercer párrafo, se encuentra el establecimiento de las 'bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo'.

"Para avanzar en la delimitación de atribuciones que la resolución de esta controversia exige, es necesario recordar los principales criterios sentados por esta Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 14/2001, interpuesta por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, el siete de julio de dos mil cinco. En esa resolución se inició una exploración del tipo de criterios que han permitido identificar los equilibrios mediante los cuales la Constitución Federal armonizó las facultades legislativas de los Congresos Estatales y las facultades reglamentarias de los Municipios. El núcleo decisorio que sintetiza lo concluido en esa ocasión es que, tras las reformas de mil novecientos noventa y nueve, se hace necesario hablar 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. La siguiente tesis plasma lo anterior.

"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.' (Se transcribe).

"Entre las razones por las que se llegó a esta conclusión figura, pues, de modo destacado, la previsión constitucional según la cual los Ayuntamientos son órganos de gobierno; el reconocimiento de que, en esa calidad son titulares de la facultad reglamentaria; y el hecho de que la Constitución les atribuye



ahora un ámbito de competencia exclusivas, cuyo respeto pueden reivindicar (sic) a través del control constitucional ejercido por la Suprema Corte.

"Dentro de este último ámbito –el de las atribuciones o competencias propias constitucionalmente garantizadas– se encuentra la potestad de autoorganización. En la controversia constitucional 14/2001 se destacó del siguiente modo:

"La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expide la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como «órgano de gobierno» con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal."

"La autoorganización que es tanto un cúmulo de poderes funcionales como el ámbito material sobre el cual están llamados a proyectarse, dimensiones a las que se hace referencia conjunta al hablar de la 'potestad' de autoorganización queda confirmada tan pronto se concatena la calificación constitucional del Municipio como órgano de gobierno con la atribución constitucional al mismo de la potestad reglamentaria.

"En otras palabras: no tendría sentido hablar de órgano de gobierno, ni de potestad reglamentaria si al Municipio le fuera negada la capacidad para autoorganizarse, porque la organización municipal parece ser el ámbito de proyección mínimo, necesario y presupuesto de las atribuciones normativas de un órgano al que la Constitución califica de órgano meramente administrativo o ejecutor.

"Sin embargo, esta facultad de autoorganización de la que el Municipio como órgano de gobierno es titular, desplegable mediante la facultad reglamentaria, no es ilimitada, sino que debe, de conformidad con la misma fracción II del artículo 115, equilibrarse con las facultades legislativas de los Congresos Estatales en esa materia. Los Municipios tienen competencia para autoorgani-



zarse y en ejercicio de la misma deben poder definir la estructura de sus propios órganos de administración, con respecto a las normas contenidas en las leyes estatales en materia municipal. El contenido de estas últimas, sin embargo, no queda librado a la libre definición de las citadas leyes sino que está, de nuevo, constitucionalmente acotado.

"Éste es un punto clave que debe ser subrayado, como se destacó en la controversia constitucional 14/2001, las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y nueve, tuvieron por objeto y finalidad acotar el margen de actuación de las Legislaturas Estatales en materia municipal. A partir de su entrada en vigor, las Legislaturas Locales sólo están facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, acotamiento que permite a los Municipios de definición de cuestiones que les son propias y específicas.

"El texto reformado del artículo 115 constitucional, modificó el término 'bases normativas' utilizando en la redacción anterior, por el de 'leyes estatales en materia municipal', lo que obedeció a la necesidad de limitar el margen de actuación de las Legislaturas Estatales respecto de los Municipios, para acotarlo al establecimiento de un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin permitir a dichas Legislaturas intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio.

"La descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal queda sintetizada en la siguiente tesis:

"'LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.' (Se transcribe).

"En relación con los reglamentos municipales, este Pleno subrayó que, desde la reforma constitucional citada, se trata de normas con un fundamento constitucional independiente que gozan de un ámbito propio de proyección que permite a los Municipios 'adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida municipal, su organización administrativa y sus competencias



constitucionales exclusivas, atendiendo a sus características sociales económicas, biográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera', respetando las leyes municipales que deben limitarse a establecer los aspectos generales y fundamentales de la organización municipal.

"El Constituyente Permanente, en consecuencia trata de establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden: al Estado le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado y al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales dentro de su jurisdicción.

"Por lo tanto, es posible concluir que la intención fundamental de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, es la siguiente: los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado, pero tiene el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

"El Pleno de la Suprema Corte destacó que, para precisar la extensión o alcance de cada una de dichas potestades de creación normativa, deben tomarse en consideración los siguientes seis puntos:

"1) Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas;

"2) El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.



"3) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo.

"4) No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

"5) En consecuencia queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiere a las cuestiones específicas de cada Municipio.

"En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también deben (sic) tomar en cuenta la variedad de formas que pueden adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales (sic) económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada Municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una entidad federativa. En respeto de esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan ahora con un ámbito de competencia propio, referido a la regulación de estas (sic) cuestiones particulares.

"6) En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, 'las bases generales de la administración pública municipal', esencialmente comprenden aquellas normas indispensable (sic) para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobernación y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.



"En la controversia constitucional 14/2001, se apuntó que las bases generales podrían, típicamente ocuparse de lo siguiente:

"a) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir del Ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada Ayuntamiento pueda a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio.

"b) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y trasparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del Municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.

"...

"e) Las normas relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos.

"...

"r) La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, etcétera.'

"Las leyes que contengan las bases generales de la organización pública municipal deben, por tanto, limitarse a sentar un marco regulativo general, circunscribiéndose al establecimiento de los elementos 'indispensables' para asegurar el funcionamiento de los Municipios, centrándose sólo en aquellos aspectos en los que sea exigible la uniformidad, y dejando un espacio real y suficiente para la existencia de normas municipales que organicen la administración municipal de conformidad con las especificidades de su contexto –sensibles a sus concretas características sociales, económicas, biogeográficas y poblacionales–.



"En armonía con lo anterior, los reglamentos municipales, destacó el Pleno, podrán ser de dos tipos: los de detalle de normas que deben limitarse a desarrollar, complementar o pormenorizar normas generales anteriores, de modo similar a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernados (sic) de los Estados, con extensión normativa y capacidad de invocación limitada, ligado a las leyes precedentes por el principio de subordinación jerárquica, y destinado sólo a desarrollarlas, complementarlas o pormenorizarlas, porque en ellas encuentra su justificación y medida, y de modo destacado los reglamentos que emanan de la fracción II del artículo 115 constitucional, llamados a la innovación y a la mayor extensión normativa, y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias sobre los últimos, se dijo textualmente lo siguiente: (Se transcriben).

"Se transcribe a continuación una de las tesis que recogió estas conclusiones básicas:

"'MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.' (Se transcribe).

"Los reglamentos municipales previstos por la fracción II del artículo 115 constitucional gozan, por tanto, de un ámbito independiente y exclusivo de contenido que les permite regular el espectro de cuestiones antes identificado. La existencia de este tipo de reglamentos municipales conforme (sic) un instrumento indispensable para que la administración pública municipal trabaje adecuadamente.

"En el caso justiciable, la modificación legislativa realizada por los Poderes demandados, aun cuando aparentemente pretende lograr la observancia de los postulados contenidos en el artículo 134 constitucional, materialmente constituye una intromisión injustificable en la esfera de atribuciones propias del Municipio, al imponer en la reforma legislativa impugnada al presidente municipal las siguientes obligaciones:

"1. Abstenerse de utilizar en los documentos e informes oficiales, símbolos, lemas o colores que se relacionen con algún partido o asociación política;



"2. Cada municipalidad deberá emplear únicamente su escudo oficial en los documentos e informes oficiales;

"3. Evita emplear colores o símbolos de algún partido político en los anuncios oficiales que difunden información gubernamental;

"4. Abstenerse de emplear en los vehículos utilizados como patrullas o para asuntos oficiales, colores o signos asociados con algún partido político o asociación política;

"5. Mantener en los edificios que corresponden a entidades de los gobiernos municipales, un diseño exterior e interior acorde a la imagen tradicional del Municipio y ajeno a cualquier partido o asociación política;

"6. Evita la utilización en las páginas web oficiales de los Ayuntamientos, de los colores o símbolos que impliquen la promoción del partido político que represente el poder.

"7. Estos sitios web deberán limitarse a proporcionar la información de interés público;

"8. Proporcionar a los trabajadores del gobierno municipal uniformes libres de logotipos o colores que siguieran alguna filiación partidista.

"En principio, debe quedar claro que la presente impugnación no pretende obtener un permiso para la realización de las conductas señaladas como prohibidas, sino evidenciar que las disposiciones generales combatidas son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber sido emitidas por dos Poderes locales en franca contravención de la autonomía constitucional del Municipio, siendo en todo caso el Cabildo el órgano de gobierno facultado para la emisión de disposiciones de esta naturaleza, dado su nivel de detalle y las atribuciones reguladas en las mismas (símbolos, lemas o colores utilizados en documentos e informes oficiales; colores en las mismas empleados en la difusión de información gubernamental; colores o signos empleados en vehículos oficiales; diseños exteriores e interiores de los edificios propios; colores y símbolos utilizados, así como información adicional propor-



cionada en sitios web; logotipos o colores utilizados en los informes de trabajadores de la institución).

"De este modo, las normas generales impugnadas devienen inconstitucionales al pretender coartar la autonomía constitucional del Municipio que, con pleno respeto a lo dispuesto en el marco jurídico aplicable, es libre de utilizar en los documentos e informes oficiales, en su información gubernamental, en los vehículos oficiales, en sus edificios, en sus páginas web, en los uniformes de sus trabajadores, etc., los símbolos, lemas, signos, colores, diseños, información, logotipos, que estime pertinentes sin que pueda válidamente permitirse que autoridades pertenecientes a otro nivel de gobierno (en este caso, el estatal) puedan constitucionalmente decirle que sí hacer y qué no hacer al respecto, máxime cuando lo hacen con normas tan prohibitivamente laxas, que vuelven casi materialmente imposible la operatividad del Municipio con semejante número de restricciones.

"Estimar lo contrario, implicaría permitirles a los Poderes demandados un nivel de injerencia inadmisibles en la operación diaria del Ayuntamiento, que sólo éste puede determinar en su propio Reglamento de Gobierno Municipal acorde con su facultad de autoorganización, máxime que las prohibiciones mencionadas ni siquiera resultan exigibles para el propio Poder Ejecutivo o, en su caso, para los propios legisladores o del Poder Judicial del Estado. Sólo para efecto de ilustrar el alcance de la intromisión, sería convalidar algo tan absurdo como el hecho de que el Congreso de la Unión determinara de qué color podría pintar su edificio sede esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; o que el Poder Legislativo de la Ciudad de México les indicara a los señores Ministros cuáles colores y símbolos utilizar y cuáles no en el sitio web de esta institución; o que el jefe de Gobierno les indicara cómo deben ser los uniformes de los trabajadores del Alto Tribunal.

"De esta manera, se reitera, que la reforma impugnada es inconstitucional, dado que la administración pública municipal es un orden de gobierno distinto, respecto del cual el Legislativo sólo puede emitir bases generales; máxime que la regulación de la vida interna de los Municipios queda supeditada, como ya se dijo al ejercicio de su propia facultad reglamentaria, pues el propio artículo 115 constitucional establece en su fracción segunda como una facultad exclusiva de los Ayuntamientos expedir reglamentos que organicen la administración



pública municipal. En ese tenor, es inconstitucional que la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima invada las atribuciones que la Constitución otorga para su ejercicio al Ayuntamiento, en perjuicio de la autonomía municipal. Dicha ley debe prever las bases generales de la administración pública, no así la organización específica de los Ayuntamientos y las acciones de gobierno que cada uno de ellos implementen, ya que esta facultad es del referido órgano colegiado.

"Establecer símbolos, logotipos o colores específicos forma parte de la identidad de cada administración municipal; la estrategia gubernamental para lograr el acercamiento con la sociedad y el deseo de ésta de involucrarse con las acciones de gobierno; por lo que establecer regulaciones o restricciones en ese sentido es inmiscuirse en la vida interna del gobierno municipal mediante la invasión de la autonomía municipal y el ejercicio de facultades no otorgadas a la Legislatura Local. Lo anterior, radica en la naturaleza de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, como puede ser analizado en los propios considerandos y motivos del dictamen de la citada reforma constitucional reglamentaria al Municipio; sin embargo, se supeditaba a que detallara las expedidas por los legislativos estatales, quedando la facultad reglamentaria municipal condicionada totalmente al alcance y eficacia de las leyes locales.

"No obstante, la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional tuvo como propósito fundamental delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinadas materias; por lo que resulta una arbitrariedad manifiesta de la Legislatura Local la aprobación del decreto que modifica el artículos (sic) 47 de la Ley del Municipio Libre para establecer restricciones a los Municipios, cuando la propia reforma de 1999 ya delimitó sus facultades.

"Por ello, se considera pertinente el análisis que debe hacerse del tipo de prohibiciones que tuvieron a bien consagrar los legisladores en las normas generales impugnadas, y del cual se puede advertir, con apoyo sobre todo en la exposición de motivos de dicha reforma, que ésta tuvo como base un sinnúmero de argumentos eminentemente subjetivos, cuando no meras apreciaciones sin sustento, llegando al absurdo de dar por hecho que quienes se lleguen a ubicar en los supuestos que sólo existen en su imaginación ya son infractores



de la norma jurídica, pues todo lo que exponen dan por sustentado que se trata de una violación al principio de imparcialidad.

"Lo expuesto cobra más relevancia en virtud del contenido del transitorio tercero, en el que se puede advertir que, en franca contravención de la garantía de irretroactividad de la ley, emiten una disposición general para que rija sobre situaciones ya acontecidas y, además le agregan una sanción para quienes 'contravinieron' la norma que no existía y que, ahora no se plieguen a los dictados del arbitrario legislador, quien violó indirectamente el artículo 16 de la Carta Magna, al no respetar lo dispuesto en el numeral 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, dado que fue omiso en incluir en el dictamen del proyecto de ley correspondiente la relación que guardaba con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto para el Municipio, amén de que nunca se formuló la consulta previa a la entidad municipal que represento, la cual estimo era sumamente necesaria sobre todo por la obligación de representación del daño cometido consignada en el referido Transitorio Tercero, consistente en 'subsanan, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales' a la entrada en vigor del decreto impugnado.

"Por todo lo anterior, resulta procedente que debe concederse la invalidez de las normas impugnadas, porque las actuaciones de las responsables violentan lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sirven de apoyo las siguientes tesis:

"ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).'" (Se transcribe).

"REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.'" (Se transcribe)."

TERCERO.—**Instrucción del procedimiento.** Por auto de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de once de abril de dos mil diecisiete se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **132/2017**, designándose por



turno a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, como instructora del procedimiento (foja 17 del expediente).

El diecisiete de abril de dos mil diecisiete, la Ministra instructora dictó auto de admisión, en el cual, además, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera (foja 18 del expediente).

CUARTO.—Contestación de la demanda del Congreso del Estado de Colima. Mediante escrito recibido el catorce de junio de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Octavio Tintos Trujillo, diputado integrante de la Quincuagésima Octava Legislatura, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del referido Estado dio contestación a la demanda (fojas 40 a 84 del expediente).

En síntesis, expresó lo siguiente:

"a) Facultades legislativas de los Congresos Estatales para establecer las bases de la administración pública municipal; y la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos para organizar la administración pública municipal.

"Para comenzar con el presente apartado es importante precisar la línea divisora entre la facultad legislativa de los Congresos Locales para establecer 'las bases de la administración pública municipal', por un lado, y la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos para organizar la administración pública municipal.

"En ese sentido la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Artículo 115.' (Se transcribe).

"Del artículo transcrito se desprende que la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios competencia para emitir normas generales denominadas 'bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general'. A esta facultad



reglamentaria pueden recurrir en ejercicio de su competencia para '(organizar) la administración pública municipal, (regular) las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y (asegurar) la participación ciudadana y vecinal'.

"Junto a lo anterior, la Constitución consagra la competencia de las Legislaturas Estatales para emitir 'leyes en materia municipal' y precisa a qué materias podrán estas leyes referirse. Entre las mismas, y según consta en el apartado a) del tercer párrafo, se encuentra el establecimiento de las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo.

"Lo anterior de conformidad con la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"'LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (Se transcribe).

"'LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA.' (Se transcribe).

"Para avanzar en la delimitación de atribuciones, entre las Legislaturas de los Estados y los Municipios, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 14/2001 dio inicio a una exploración del tipo de criterios que han de permitir identificar los equilibrios mediante los cuales la Constitución Federal armoniza las facultades legislativas de los Congresos Estatales y las facultades reglamentarias de los Municipios. Así nuestro Máximo Órgano Jurisdiccional concluyó que, tras las reformas de mil novecientos noventa y nueve, se hace necesario hablar de la existencia de un orden jurídico municipal, independiente de los órdenes jurídicos estatales y federal, y no incluido en el primero, como ocurría en el entramado originalmente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete.

"Fundando lo anterior 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 la Suprema Corte.

"Dentro de las atribuciones o competencias propias constitucionalmente garantizadas se encuentra la potestad de autoorganización. Potestad que ha sido descrita por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia 14/2001, como:

"La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de autoorganización, en virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas generales que expida la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como órgano de gobierno con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal.'

"En ese sentido, la autoorganización es tanto un cúmulo de poderes funcionales como el ámbito material sobre el cual están llamados a proyectarse dimensiones a las que se hace referencia conjunta al hablar de la 'potestad' de autoorganización; lo que se confirma con la calificación constitucional del Municipio como órgano de gobierno con la atribución constitucional al mismo de la potestad reglamentaria.

"Esto es, no tendría sentido hablar de órgano de gobierno, ni de potestad reglamentaria si al Municipio le fuera negada la capacidad para autoorganizarse, porque la organización municipal parece ser el ámbito de proyección mínimo, necesario y presupuesto de las atribuciones normativas de un órgano al que la Constitución califica de órgano de 'gobierno', en oposición a un órgano meramente administrativo o ejecutor.

"Siendo importante precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que esta facultad de autoorganización de la que el Municipio como órgano de gobierno es titular, desplegable mediante la facultad reglamentaria, no es ilimitada, sino que debe, de conformidad con la misma fracción II del artículo



115, equilibrarse con las facultades legislativas de los Congresos Estatales en esa materia.

"Lo anterior de conformidad con lo establecido por el siguiente criterio jurisprudencial:

"BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. LOS MUNICIPIOS NO PUEDEN ALTERAR SU CONTENIDO, SO PRETEXTO DE REGULAR CUESTIONES PARTICULARES.' (Se transcribe).

"En ese orden de ideas, los Municipios tienen competencia para autoorganizarse y en ejercicio de la misma deben definir la estructura de sus propios órganos de administración, con respeto a las normas contenidas en las leyes estatales en materia municipal. Precisando que el contenido de estas últimas, sin embargo, no queda liberado a la libre definición de las citadas leyes, sino que está, de nuevo, constitucionalmente acotado.

"Lo señalado en el párrafo que antecede, es un punto clave que debe ser subrayado. Como se mencionó en supralíneas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la controversia constitucional 14/2001, que las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y nueve tuvieron por objeto y finalidad acotar el margen de actuación de la (sic) Legislaturas Estales en materia municipal. A partir de su entrada en vigor, las Legislaturas Locales sólo están facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, acotamiento que permite a los Municipios la definición de cuestiones que les son propias y específicas.

"Respecto a los reglamentos municipales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación subrayó que, desde la reforma constitucional citada, se trata de normas con un fundamento constitucional independiente que gozan de un ámbito propio de proyección que permitirá a los Municipios:

"Adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida municipal, su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, atendiendo a sus características sociales, económicas, biográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, respetando las leyes municipales que deben



limitarse a establecer los aspectos generales y fundamentales de la organización municipal.

"Por lo anterior, es posible concluir que la intención fundamental del Constituyente Permanente con la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, fue establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden:

"1. Al Estado, por conducto del Poder Legislativo, le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado, y

"2. Al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.

"En consecuencia, la intención fundamental de la multicitada reforma de mil novecientos noventa y nueve, consistió en que los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

"En esa línea argumentativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, para precisar la extensión o alcance de cada una de dichas potestades de creación normativa, deben tomarse en consideración los siguientes:

"1. Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas.

"2. El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que



asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

"3. La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo.

"4. No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste. Esto es, las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad de (sic) Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

"5. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas sustantivas y adjetivas en la materia de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiere a las cuestiones específicas de cada Municipio.

"En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también debe tomar en cuenta la variedad de formas que puede adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales (sic) económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada Municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una entidad federativa.

"En respecto de esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan ahora con un ámbito de competencia propia, referido a la regulación de estas cuestiones particulares; y

"6. En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, 'las bases



generales de la administración pública municipal', esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

"En consecuencia, las leyes que contengan las bases generales de la organización pública municipal, por tanto, limitarse a:

- "• Sentar un marco regulatorio general;
- "• Circunscribirse al establecimiento de los elementos 'indispensables' para asegurar el funcionamiento de los Municipios, esto es:
 - "• Centrándose sólo en aquellos aspectos en los que sea exigible la uniformidad, y
 - "• Dejando un espacio real y suficiente para la existencia de normas municipales que organicen la administración municipal de conformidad con las especificidades de su contexto sensible a sus concretas características sociales, económicas, biogeográficas y poblacionales.

"Lo anterior encuentra sustento, en lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señaló que los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115.

"Fundamento lo anterior descrito en el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETO (SIC) Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.' (Se transcribe).

"En esa línea argumentativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 14/2001, de manera enunciativa mas no limitativa, estableció como bases generales de la administración pública municipal las siguientes: (Se transcriben).

"b) Decreto 272 por el que se adiciona una fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

"Una vez precisado lo anterior, es importante conocer y analizar los fundamentos lógico-jurídicos que llevaron a este H. Congreso del Estado de Colima a aprobar el Decreto 272.

"El diputado Francisco Javier Ceballos Galindo y demás diputados integrantes del Grupo Parlamentario Nuestro Compromiso por Colima presentaron una iniciativa del decreto por el que se adiciona una fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

"Fundamentando su propuesta en el principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estado (sic) Unidos Mexicanos, y en el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y del Municipio Libre del Estado de Colima.

"Dicho principio, según señalaron los iniciadores 'Se utiliza para encauzar el actuar institucional de los servidores públicos de una manera institucional durante el ejercicio de su encargo, con el objeto de evitar promoción personalizada, o acciones directas o indirectas en favor de un determinado partido político y que los recursos públicos se ejerzan para satisfacer las necesidades de la población.'

"Puesto que los legisladores que suscribieron la iniciativa observaron, mediante un recorrido por los Ayuntamientos del Estado de Colima, la situación



consistente en que se habían invertido recursos públicos para cambiar la imagen de los edificios de gobierno municipales con colores que identifican al partido político que ayudó a las administraciones entrantes a llegar al poder.

"En ese orden de ideas, el objetivo perseguido con la iniciativa en comento consistente en inhibir la situación visible para la sociedad en general, consistente en que con los cambios de gobierno, tanto estatal como municipales, las administraciones entrantes cambien el color de los edificios en los que prestan sus servicios a los habitantes del Estado o de sus Municipios, según sea el caso, con el objetivo de que la ciudadanía identifique a la administración entrante con el partido político que se encuentre a la cabeza de la administración y que los servicios y beneficios que reciben se los deben a dichos institutos políticos.

"En contraste con lo anterior, la iniciativa busca que el cambio de colores en las administraciones municipales entrantes obedezca a cuestiones institucionales con el objetivo de que trascienda a administraciones futuras. Así como que el ejercicio de los recursos públicos en las administraciones municipales se realice de manera imparcial, rigiendo en todo momento su actuar con una imagen institucional de gobierno, ya sea estatal o municipal; mediante la cual se genere empatía y confianza con la sociedad y no se politicen o 'partidicen' (sic) las acciones gubernamentales.

"Por lo anterior se propuso la adición de la fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII, del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima; materia de imagen institucional del Municipio.

"Facultad y obligaciones consistentes en: (Se transcriben).

"Asimismo, en los artículos transitorios de la citada iniciativa de decreto se estableció que:

"I. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del decreto, deberían de establecer dentro de sus reglamentos internos y demás



normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los Municipios;

"II. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento, y;

"III. Dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido.

"Por su parte, continuando con el proceso legislativo, la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales de este H. Congreso del Estado de Colima encargada de dictaminar la iniciativa descrita en los puntos que anteceden, estableció, al momento de emitir el dictamen correspondiente, que consideraban oportuna la iniciativa, ya que la imagen partidista que se le da a los edificios públicos de las diferentes administraciones municipales en la entidad, a través de colores, símbolos o imágenes que distinguen al partido político del que representa el titular del Ayuntamiento que corresponda, infringe la normativa prevista en el artículo 134 de la Constitución Federal y su correlativo 138 de la Constitución Local, puesto que las acciones de todo servidor público deben ser imparciales, institucionales, incluyentes, sin que se promocióne la imagen del servidor público o de algún partido político.

"Por lo que veían oportuna la reforma propuesta, ya que esto permite que los servidores públicos, ajusten su actuar a parámetros de institucionalidad de forma responsable y realicen el uso y ejercicio de sus facultades apeándose al principio de imparcialidad, para una mejor prestación de los servidores públicos.

"En ese orden cronológico, el dictamen descrito en los párrafos que anteceden fue presentado, en la Sesión Ordinaria Número 25 veinticinco, del Primer



Periodo, del Segundo Año del Ejercicio Constitucional de la Quincuagésima Octava Legislatura, del H. Congreso del Estado de Colima, celebrada los días 22 veintidós y 23 veintitrés de febrero del año 2017 dos mil diecisiete; ante la Asamblea Legislativa de este H. Congreso del Estado de Colima para su análisis, discusión y aprobación. Siendo aprobado por 14 catorce votos a favor, 8 ocho votos en contra y 2 dos abstenciones.

"En consecuencia, de lo anterior, este H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 33 fracción II y 39 de la Constitución Política Local, emitió el Decreto 272 por el que se adiciona una fracción VI, pasando la actual fracción VI a ser la VII del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

"Decreto que fue publicado el 1 primero de abril de 2017 dos mil diecisiete en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' suplemento número 04 cuatro.

"c) Inexistencia de la invasión, por parte de este Poder Legislativo, a la esfera de competencia que otorga al Municipio el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En otras palabras, se procede a exponer si los artículos legales impugnados caen dentro de la competencia atribuida a los Municipios del Estado de Colima para emitir reglamentos municipales orientados a 'organizar la administración pública municipal, o si corresponden a leyes estatales en materia municipal que establezcan –entre otras cosas– las bases generales de la administración pública municipal.'

"Asimismo, se deberá (sic) de aplicar los estándares de delimitación apuntados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello es así porque, como se desarrollará inmediatamente, bajo cualquier entendimiento de 'básico' versus lo 'no básico' en el ámbito de la organización de la administración pública municipal, así sea el más mínimo, es posible advertir que las normas impugnadas no invaden la esfera de competencias exclusivas constitucionalmente reservadas a los Municipios.



"Así pues, desarrolladas las premisas constitucionales y fácticas a la luz de las cuales debe resolverse el presente asunto, se puede concluir lo esencialmente infundados de los alegatos del Municipio de Colima que interpuso la presente controversia constitucional y concluir que el Decreto 272 y por ende la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, son válidos.

"El decreto impugnado y por lo tanto la norma impugnada en la reconvencción no vulneran las competencias exclusivas que la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal reserva a los Ayuntamientos ni coartan, en particular, su facultad reglamentaria para organizar la administración pública municipal.

"Para una mejor claridad es importante exponer lo establecido por este H. Congreso en el Decreto 272 por el que se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

"Dicho decreto adicionó las facultades y obligaciones del presidente municipal en materia de imagen institucional del Municipio, consistentes en: (Se transcriben)

"Asimismo, en los artículos transitorios de la citada iniciativa de decreto se estableció que: (Se transcriben).

"Así las cosas, se observa que este H. Congreso del Estado de Colima al aprobar y emitir el Decreto 272, respeto (sic) a cabalidad los puntos y elementos, establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que precisan los alcances y extensión de las potestades de creación normativa de las Legislaturas de los Estados:

"1. Este H. Congreso del Estado con la emisión del Decreto 272 por el que se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, estableció una disposición normativa que regula una cuestión general de los Municipios, consistente en la imagen institucional que deberán de respetar los mismos, esto es estableció una base de la administración pública municipal.

"2. La disposición normativa contenida en la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, tiene por objeto únicamente



establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, consistente en la imagen institucional que deben de guardar los Ayuntamientos del Estado de Colima (situación que se reglamenta de lo dispuesto por los artículos 134 de la Constitución Federal y por el 138 de la Constitución Local); aspecto que requiere uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

"3. No se regulan aspectos medulares para el desarrollo de los Municipios, en el presente caso, del Municipio de Colima, puesto que dichas cuestiones, como se establece en los transitorios del decreto impugnado, se dejan a la atribución constitucional de los Municipios, como se desprende en el transitorio segundo del decreto:

"Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del decreto, deberían de establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normativas aplicables, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los Municipios.'

"4. No se regulan cuestiones específicas de cada Municipio, puesto que las disposiciones controvertidas no tienen una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

"Puesto que se establecen cuestiones generales en materia de la imagen institucional de los Municipios, por lo que será facultad de cada uno de ellos el establecer en sus Reglamentos respectivos las cuestiones específicas, consistentes en los símbolos, lemas (sic) colores, diseños y emblemas a elegir e implementar. Lo anterior como claramente se desprende del artículo segundo transitorio del Decreto 272.

"5. La disposición normativa impugnada se trata de una norma indispensable para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública. Ya que busca que el cambio de colores en las administraciones municipales entrantes obedezca a cuestiones institucionales con el objetivo de que trascienda a administraciones futuras. Así como que el ejercicio de los recursos públicos en las administraciones muni-



cipales se realice de manera imparcial, rigiendo en todo momento su actuar con una imagen institucional de gobierno, ya sea estatal o municipal; mediante la cual se genere empatía y confianza con la sociedad y no se politicen o 'partidicen' (sic) las acciones gubernamentales.

"Lo anterior es así, puesto que el Municipio actor parte de la premisa errónea de considerar que el Decreto 272 y por ende la adición de la fracción VI al artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, establece disposiciones específicas de que los Ayuntamientos deben usar tal o cual color, tal o cual símbolo o emblema.

"Situación que es a todas luces incorrecta, puesto que se establecen disposiciones generales respecto a la imagen institucional de los Municipios, siendo facultad de estos (sic) últimos el establecer en lo específico que (sic) colores, símbolos, contenidos, lemas y logotipos implementarán en su interior, los cuales deben observar que trasciendan en la administración, que generen identidad entre la sociedad y gobierno.

"Tal como se plasma en el artículo segundo transitorio del citado Decreto 272, y de conformidad con lo establecido en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho artículo transitorio viene a la vida jurídica para garantizar la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos para organizar la administración pública municipal de conformidad a las bases generales (básicas) previstas en las leyes municipales expedidas por las Legislaturas Estatales.

"En otras palabras, la regulación, mediante el Decreto 272, de la imagen institucional de los Municipios, se trata de disposiciones normativas 'básicas', y no así de disposiciones de detalle, de ajuste, de atención a lo particular, ya que el Ayuntamiento queda en libertad para decidir la forma y términos en que habrá de atender las disposiciones generales contenidas en el multicitado decreto.

"En ese orden de ideas, se puede entender que las disposiciones establecidas en el Decreto 272 pertenezcan al ámbito de las decisiones que confieren un marco normativo homogéneo al establecer disposiciones en materia de imagen institucional por parte de los Municipios. Pero la determinación de qué colores,



emblemas, imágenes, símbolos, que en particular deben adoptarse en los reglamentos que emanan de la fracción II del artículo 115 constitucional, llamados a la innovación y a la mayor extensión normativa (que la propia de los reglamentos de detalle de normas, antecedidos por leyes cuyas disposiciones desarrollan, complementen o pormenorizan y en las que encuentran su justificación y medida) y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal que dan vida a su derecho a ser en algún punto distintos a los demás.

"Lo anterior aunado a que las disposiciones normativas contenidas en el Decreto 272, regulan cuestiones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación denominó como bases generales de la administración pública municipal, consistentes en:

"1. La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del Ayuntamiento, del presidente municipal;

"2. Normas que establecen mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes, y;

"3. La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

"En consecuencia, las normas a las que, según se alega, invaden la esfera de competencias que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Ayuntamiento del Municipio de Colima no se circunscriben al objeto legítimo de los Municipios para regular y estructurar la administración pública municipal en ejercicio de su potestad de autoorganización.

"Sobre la (sic) particular resulta aplicable por analogía el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115,



FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUAREZ.' (Se transcribe).

"En el mismo sentido, resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

"BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA LEY QUE REGULA SU VENTA Y CONSUMO PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO.' (Se transcribe).

"Por lo que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá de considerar infundados todos los argumentos esgrimidos por el Municipio de Colima, y por lo tanto determinar cómo (sic) constitucionalmente válido el Decreto 272 y por ende las disposiciones normativas contenidas en la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima."

QUINTO.—Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Colima. Mediante escrito presentado el quince de junio de dos mil diecisiete, Andrés Gerardo García Noriega, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo y representante del gobernador del mencionado Estado, dio contestación a la demanda (fojas 87 a 97).

En esencia manifestó lo siguiente:

"Del análisis realizado, es posible advertir que, para el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, las normas impugnadas no invaden desde nuestra óptica la esfera de competencias constitucionalmente reservadas a los Municipios. Por lo que se puede afirmar lo esencialmente infundados de los alegatos del Municipio de Colima que interpuso la presente controversia constitucional y concluir que el Decreto 272 y por ende la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, son válidos, en virtud de que contribuyen al fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, toda vez que fijan las reglas generales y homogéneas a las que deberán sujetarse los Municipios en materia de imagen, promoción y propaganda institucional acorde con un principio de neutralidad política y de respeto a la competencia electoral que desarrollan los partidos políticos, desvinculando al gobierno municipal de elementos que pudieran distorsionar tal obligación de neutralidad.



"Así las cosas, se observa que el Poder Ejecutivo del Estado de Colima al promulgar y publicar el Decreto 272, respetó a cabalidad los puntos y elementos establecidos por la Suprema Corte de Justicia, que precisan los alcances y extensiones de las potestades de creación normativa de las Legislaturas de los Estados:

"1. El Poder Ejecutivo estatal, al promulgar y publicar el Decreto 272 por el que se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, consideró que la disposición normativa aprobada por el H. Congreso del Estado, regula una cuestión general de los Municipios, consistente en la imagen institucional que deberán de respetar los mismos, esto es, se estableció una base de la administración pública municipal.

"2. La disposición normativa contenida en la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, tiene por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, consistente en la imagen institucional que deben de guardar los Ayuntamientos del Estado de Colima (situación que se reglamenta de los (sic) dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal y por el artículo 138 de la Constitución Local); aspecto que requiere uniformidad, para efectos de orden entre los Municipios de una mismo Estado.

"Con ello se apuntala con mayor certeza jurídica el respeto irrestricto a lo mandatado constitucionalmente, propiciando con una mejor forma legislativa el cumplimiento de los principios que observa el ejercicio de la función pública, así como la racionalización de los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, sentando las bases normativas para administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en la satisfacción de los objetivos a los que estén destinados.

"Contrario a lo expuesto por el sujeto procesal accionante en la presente controversia constitucional, considera que el hecho de haber promulgado el Decreto legislativo 272, objeto de impugnación constitucional, se armoniza constitucionalmente la piedra angular sobre la cual descansa la función pública, ya que todos los servidores públicos del Estado y los Municipios tienen en todo



tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, preservando la neutralidad política de los gobiernos.

"Por ende, tal y como lo evidencia la exposición de motivos de la presente reforma constitucional a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Colima, los motivos sustanciales considerados por el Poder Ejecutivo Local, fueron suficientes para participar en la integración de proceso legislativo, (sic) lo constituye el hecho de que sólo de esta reforma coadyuvamos a que toda la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los Poderes del Estado, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal y cualquiera otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Así las cosas, siendo consistentes de la independencia de las funciones estatales, ponderamos el respeto a la soberanía legislativa que posee la Legislatura Estatal, al considerar que con la promulgación de la presente reforma contribuimos a que todas las autoridades municipales en el Estado y en sus respectivos ámbitos de aplicación, garanticen el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

"1. No se regulan aspectos medulares para el desarrollo de los Municipios, en el presente caso, del Municipio de Colima, puesto que dichas cuestiones, como se establece en los transitorios del decreto impugnado, se dejan a la atribución constitucional de los Municipios, como se desprende en el transitorio segundo del decreto.

"Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del decreto, deberían de establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los Municipios.'



"Circunstancia con la cual se comprueba que el Decreto Legislativo 272, es una norma que dicta bases generales, las que cada Ayuntamiento a través de su órgano interno de gobierno emitirá las disposiciones específicas para dar cumplimiento a las mismas disposiciones generales, que como ya se precisó, devienen de una disposición constitucional, como lo son los artículos 134 de la Constitución Federal y el 138 de la Constitución Local.

"2. No se regulan cuestiones específicas de cada Municipio, puesto que las disposiciones controvertidas no tienen una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas, puesto que sólo se establecen los lineamientos generales en materia de la imagen institucional de los Municipios, por lo que será facultad de cada uno de ellos el establecer en sus reglamentos respectivos las cuestiones específicas, consistentes en los símbolos, lemas, colores, diseños y emblemas a elegir e implementar. Lo anterior como claramente se desprende del artículo Segundo Transitorio del Decreto 272.

"3. La disposición normativa impugnada se trata de una norma necesaria para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública.

"Ya que busca que el cambio de colores en las administraciones municipales, obedezcan a cuestiones institucionales con el objeto de que trascienda a administraciones presentes y futuras. Así como que el ejercicio de los recursos públicos en las administraciones municipales se realice de manera imparcial, rigiendo en todo momento su actuar con una imagen institucional de gobierno, ya sea estatal o municipal; mediante la cual se genere empatía y confianza con la sociedad y no se politicen o 'partidicen' (sic) las acciones gubernamentales.

"El Poder Ejecutivo, toma en consideración, como primer elemento de viabilidad jurídica e institucional para la promulgación de la presente reforma, el fortalecimiento del Estado de derecho, así como la asertividad de su finalidad legislativa, ya que esto permitirá que los servidores públicos, ajusten su actuar a parámetros de institucionalidad de forma responsable y realicen el uso y ejercicio de sus facultades apegándose al principio de imparcialidad, para una mejor presentación de los servicios públicos.



"Sin embargo, el Municipio actor parte de la premisa errónea de considerar que el Decreto 272 y por ende la adición de la fracción VI al artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, establece disposiciones específicas de que los Ayuntamientos deben usar tal o cual color, tal o cual símbolo o emblema.

"Situación que se estima incorrecta, puesto que se establecen disposiciones generales respecto a la imagen institucional de los Municipios, siendo facultad de estos últimos el establecer en lo específico que (sic) colores, símbolos, contenidos, lemas y logotipos implementarán en su interior; los cuales deben observar que trasciendan en la administración que generen identidad entre la sociedad y gobierno.

"En otras palabras, la regulación mediante el Decreto 272, de la imagen institucional de los Municipios, se trata de disposiciones normativas 'básicas', y no así de disposiciones de detalle de ajuste de atención a lo particular, ya que el Ayuntamiento queda en libertad para decidir la forma y términos en que habrá de atender las disposiciones generales contenidas en el multicitado decreto.

"En consecuencia, las normas a las que según se alega, invaden la esfera de competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Ayuntamiento del Municipio de Colima, es inexistente, porque solamente expone las bases o lineamientos jurídicos generales sobre los que habrán de desarrollar todos los Municipios en el Estado de Colima, su potestad reglamentaria. Por lo anterior, se advierte que con estas bases generales no se tienen grado (sic) de injerencia alguna en cuanto al objeto legítimo de su potestad de auto-organización.

"Las líneas expuestas, a las que sin duda se integran otras cuestiones relevantes durante el estudio que realice el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contribuirán a generar un entorno de mayor certeza y claridad con respecto al nuevo régimen de distribución de competencias en los ámbitos local y municipal; consecuentemente, es el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, (sic) principal interesado que se respete el Estado de derecho, motivo por el cual estará al pendiente de tales deliberaciones y resoluciones que en su momento emita la Suprema Corte en su calidad de Tribunal Constitucional del Estado mexicano."



SEXTO.—El procurador general de la República no emitió opinión en este asunto.

SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** El once de julio de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional (foja 117 del expediente).

OCTAVO.—**Retorno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** El 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 por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; y 4 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en virtud de que se trata de una controversia constitucional entre un Estado y uno de sus Municipios, específicamente, entre el Municipio de Colima y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, donde se cuestiona una invasión de esferas por parte de los segundos en las atribuciones del demandante.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La demanda fue presentada oportunamente.

La parte actora demandó el texto vigente de la fracción VI del artículo 47, así como el Segundo y Tercero transitorios, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, reformado mediante Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial "**El Estado de Colima**", en el suplemento número 4 de la edición correspondiente al uno de abril de dos mil diecisiete, con motivo de su entrada en vigor.

El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional



cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

Por tanto, si la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima fue publicada en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' correspondiente al **sábado primero de abril de dos mil diecisiete**, el plazo de treinta días corrió del **lunes tres de abril al viernes diecinueve de mayo** de la misma anualidad, cómputo que se hace conforme a las reglas previstas en el artículo 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Deben descontarse del plazo los días dos, ocho, nueve, doce, trece, catorce, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de abril, así como el uno, cinco, seis, siete, trece y catorce de mayo todos de dos mil diecisiete, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La parte actora presentó la demanda de controversia constitucional en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **diez de abril de dos mil diecisiete**, tal como se advierte del reverso de la foja doce del expediente, por lo que se encuentra dentro del plazo legal referido.



TERCERO.—**Legitimación de la parte actora.** Por el Municipio de Colima compareció el síndico del Ayuntamiento Francisco Javier Rodríguez García, quien acreditó su cargo con copia certificada del Acta de Cabildo número 126, correspondiente a la sesión solemne de fecha de quince de octubre de dos mil quince, en la que consta que se le declaró como miembro del Ayuntamiento (fojas 14 a 16 del expediente); por lo que está facultado para acudir en representación del Ayuntamiento del Municipio de Colima, Colima, en términos de lo que establece el artículo 51, fracción III, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima:

"Artículo 51. Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"III. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; ..."

Asimismo, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el inciso i), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

CUARTO.—**Legitimación de las autoridades demandadas.** Se les reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, al atribuírseles, respectivamente, la emisión y publicación del decreto impugnado.

Por parte del Poder Legislativo del Estado de Colima, compareció el diputado Octavio Tintos Trujillo, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva, el cual acreditó su cargo con el Acta de la Sesión Pública Ordinaria número siete, celebrada por los diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura los días veinticuatro y veinticinco de mayo de dos mil diecisiete (foja ochenta y siete del expediente de pruebas); quien está facultado para acudir en representación del Congreso del Estado de Colima, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37, en relación con el diverso 42, fracción II, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que establece:

"Artículo 37. El órgano de dirección y representación del Poder Legislativo será la Directiva del Congreso, que se integrará por un presidente, un



Vicepresidente, dos secretarios y dos suplentes de éstos, electos por mayoría simple mediante votación secreta.

"La elección de los integrantes de la Directiva se comunicará a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial, a los Ayuntamientos, a la Secretaría de Gobernación, a las Cámaras del Congreso de la Unión y a los Congresos de los Estados.

"La Directiva tendrá a su cargo la conducción de las sesiones."

"Artículo 42. Son atribuciones del presidente de la Directiva:

"...

"II. Representar legalmente al Congreso; ..."

Por otra parte, compareció el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima Andrés Gerardo García Noriega, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Colima, quien acreditó su cargo con copia fotostática certificada de su nombramiento (foja noventa y ocho del expediente). Facultad que le confieren los artículos 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 1o., 13, fracción XVII y 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, y que señalan:

"Artículo 65. La función de consejero jurídico estará a cargo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un consejero que dependerá directamente del gobernador, y será nombrado y removido libremente por éste.

"Para ser consejero jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser fiscal general del Estado previstos por el artículo 83 de esta Constitución.

"El consejero jurídico dará opinión sobre los proyectos de iniciativas de leyes, decretos y nombramientos que el gobernador deba presentar al Congreso del Estado y lo representará jurídicamente en cualquier juicio o asunto en que el



titular del Ejecutivo del Estado intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Estas facultades podrán ser delegadas.

"Sin perjuicio de lo anterior, el gobernador podrá ser representado jurídicamente por los secretarios de la administración pública estatal en los términos que disponga la ley."

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y tiene por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento de la administración pública del estado, que será centralizada y paraestatal. ..."

"Artículo 13. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo del Estado contará con las siguientes Dependencias:

"...

"XVII. Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado. ..."

"Artículo 38. A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos: ..."

"XII. Representar jurídicamente al gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica; ..."

Dichas autoridades cuentan con la legitimación pasiva para intervenir en esta controversia, al ubicarse en el supuesto de la fracción II del artículo 10 de



la ley reglamentaria de la materia, por la emisión y publicación del Decreto 272, publicado el uno de abril de dos mil diecisiete.

Al no existir causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por analizar, sea que se expongan por las partes o se adviertan oficiosamente por este Alto Tribunal, lo procedente es realizar el análisis de fondo de la controversia.

QUINTO.—**Precisión de los actos reclamados.** Del examen integral de la demanda se advierte que el Municipio accionante reclama en su integridad el Decreto 272 publicado el primero de abril de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Colima, mediante el cual, se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima y se estableció el régimen transitorio para su aplicación.

SEXTO.—**Violación al proceso legislativo fundada.** El texto de la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, así como su régimen transitorio también impugnado, es el siguiente:

"Artículo 47. El presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del Cabildo y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"VI. En materia de imagen institucional:

"a) Cumplir con el principio de imparcialidad establecido en los artículos 134 de la Constitución Federal y 138 de la Constitución Local, en cuanto a la aplicación de recursos públicos que estén bajo su responsabilidad;

"b) Conservar una imagen oficial que sea libre de todo contenido que promueva algún partido político, misma que deberá respetar el escudo oficial que identifica a cada municipalidad, así como los colores y lema del mismo;

"c) Abstenerse de utilizar en los documentos e informes oficiales, símbolos, lemas o colores que se relacionen con algún partido o asociación política. Cada municipalidad deberá emplear únicamente su escudo oficial en los mencionados instrumentos;



"d) Respetar la imagen institucional en los anuncios oficiales que difundan información gubernamental, evitando emplear colores o símbolos de algún partido político;

"e) Abstenerse de emplear en los vehículos utilizados como patrullas o para asuntos oficiales, colores o signos asociados con algún partido o asociación política;

"f) Mantener en los edificios que correspondan a entidades de los gobiernos municipales, un diseño exterior e interior, acorde a la imagen tradicional del Municipio y ajeno a cualquier partido o asociación política;

"g) Evitar la utilización en las páginas web oficiales de los Ayuntamientos, los colores o símbolos que impliquen la promoción del partido político que represente el poder. Estos sitios web deberán limitarse a proporcionar la información de interés público;

"h) Proporcionar a los trabajadores del gobierno municipal, uniformes libres de logotipos o colores que surgieran de alguna afiliación partidista; y

"i) Las demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales.

"VII. Las demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales. ..."

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Colima.'

"SEGUNDO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberán establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los Municipios.



"TERCERO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 del presente documento, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento. Asimismo, dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido."

Como se observa del texto transcrito, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima impone al Municipio actor una serie de obligaciones relativas a su imagen institucional en documentos, informes oficiales, símbolos, lemas, vehículos, edificios y uniformes, entre otros; y adicionalmente, conforme su régimen transitorio establece un plazo de noventa días naturales para adecuar todos los insumos que inciden en dicha imagen.

Por su parte, la actora en sus conceptos de invalidez esencialmente aduce la violación del artículo 115 constitucional por invadir el ámbito de atribuciones de las autoridades municipales, pero también alega una violación al proceso legislativo.

En este sentido, expone entre otros argumentos, que el Poder Legislativo al expedir las normas impugnadas no respetó lo dispuesto en el numeral **58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima**, en virtud de que fue omiso en incluir en el dictamen del proyecto de ley correspondiente, la relación que guardaba con los planes y programas estatales y municipales respectivos, así como una estimación fundada y motivada sobre el impacto presupuestario del proyecto para el Municipio.

Agrega, que nunca se formuló la consulta previa a dicha entidad municipal, la cual era sumamente necesaria sobre todo por la obligación consignada en el artículo Tercero transitorio, consistente en "**subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales**" las faltas cometidas por los Ayuntamientos, por inobservancia de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.



Es esencialmente **fundado** y suficiente el concepto de invalidez que se analiza para considerar que el Congreso demandado infringió una de las reglas por él mismo impuestas dentro del proceso legislativo.

En efecto, en el texto del Decreto 120 por virtud del cual se expidió la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, se expuso que este ordenamiento responde al mandato previsto en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Federal, el cual establece que **"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación."**

También, en dicho decreto se expuso que, para lograr la planeación democrática, se consideraba adecuado incluir en el artículo 58 de dicha ley, una norma para que el Poder Legislativo de Colima **"...se sirva de consultar a las dependencias de la administración pública estatal y municipal sobre los asuntos que crea conveniente en relación a los temas de desarrollo, asimismo se dispone un término de 10 días hábiles para que dichas autoridades den contestación a las consultas que se les emitan; así pues, si se cumplierse el plazo y no se remite respuesta a esta Soberanía, se entenderá que todo proyecto de ley o decreto guarda relación con los planes y programas municipales de desarrollo y que tiene viabilidad presupuestal."**

Conforme lo expuesto, el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, se encuentra redactado de la siguiente forma:

"Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado

"1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los Municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez



días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal."

A partir de lo anterior, se observa que el Congreso del Estado tiene la obligación de incluir en sus dictámenes legislativos lo siguiente:

a) La relación que guarden con los planes y programas estatales y municipales respectivos;

b) Una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto;

c) Las constancias que acrediten que se formuló una previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los Municipios, según corresponda;

d) Las respuestas que en su caso se formulen por los anteriores entes públicos sobre la viabilidad presupuestal de la medida legislativa; y

e) En su caso, la certificación de que transcurrido un plazo de diez días, se configuró una afirmativa ficta acerca de la viabilidad presupuestal de la medida legislativa.

Por otra parte, resulta pertinente señalar que el artículo 3o. de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima dispone lo siguiente:

"Artículo 3. Planeación democrática para el desarrollo

"1. La planeación democrática para el desarrollo es el proceso de ordenación sistemática, racional y coherente de acciones y proyectos del Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios, con carácter democrático, deliberativo y participativo, dirigido a promover, coordinar y orientar la actividad política, económica, social y cultural del Estado para garantizar en el mediano y largo plazo un desarrollo integral y sustentable basado en la consecución de resultados, que



genere progreso social, aumente la calidad de vida y contribuya a garantizar el ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas.

"2. Mediante la planeación se fijarán objetivos, estrategias, metas y prioridades a corto, mediano y largo plazo; se asignarán recursos, responsabilidades y horizontes de tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se evaluarán resultados de las acciones y el ejercicio de los recursos públicos.

"3. Los Poderes Legislativo y Judicial coadyuvarán activamente en el proceso de planeación de conformidad con lo previsto en esta Ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables."

De lo anterior se deduce que la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, tal como se expuso en las motivaciones contenidas en los trabajos legislativos que antecedieron a su expedición, obedece a lo previsto en el artículo 26, apartado A, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, el cual dispone lo siguiente:

"Art. 26.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 5 de junio de 2013)

"A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

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

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. ..."

De ambas disposiciones –la constitucional y la estatal– se concluye que la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, en



su artículo 58 regula el soporte documental que en materia de planeación deben acompañarse a todos los proyectos de ley o decreto, documentos entre los cuales se encuentran los que expliquen su probable relación con los programas de planeación; la potencial necesaria provisión de recursos económicos para su aplicación; y, en su caso, la consulta previa a los entes públicos interesados, todo ello como un procedimiento de participación democrática dentro del proceso legislativo que tiene por objeto recoger las demandas sociales para incorporarlas en los planes de desarrollo estatal y municipal, por lo que dicho precepto debe ser interpretado a la luz del artículo 26 constitucional, apartado A, párrafos primero y segundo, conforme al cual la planeación nacional, estatal y municipal deberá ser democrática y deliberativa, de manera que se incorporen las demandas sociales en los diversos programas de desarrollo.

Para ese propósito, la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima estableció en su artículo 58 tres medidas para lograr ese fin constitucional.

- La primera consiste en la obligación de incluir en los dictámenes legislativos la relación que guarde el proyecto de ley o decreto con los planes y programas estatales y municipales respectivos, de modo tal que el producto normativo mantenga la suficiente coherencia con la planeación estatal o municipal que le preceda.
- La segunda medida es de contenido económico y reside en una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto de ley o decreto, la cual evidentemente tiene por objeto conocer el efecto que pudiera tener en el patrimonio de la dependencia ejecutora del gasto o en los presupuestos estatales o municipales, según corresponda.
- Como tercera forma de participación de apoyo en las tareas del Poder Legislativo local en materia de planeación democrática, la norma prevé la posibilidad de llevar a cabo una consulta previa a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado o, en su caso, a los Municipios, quienes cuentan con un plazo no mayor de diez días hábiles para manifestar lo que a su interés convenga, y en caso de no hacerlo, opera una afirmativa ficta acerca de que la ley o decreto cumple con los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según corresponda, así como con su viabilidad presupuestal.



No obstante, también debe precisarse que no todas las leyes o decretos requieren de la referida consulta, sino sólo aquellos en los que el patrimonio de alguna dependencia o entidad de la administración pública del Estado o el presupuesto de los Municipios, pueda verse afectado por la determinación del Congreso Local, toda vez que si el producto normativo no incide en tales aspectos, carece de sentido conocer la opinión sobre los diversos tópicos de la agenda legislativa que les resulten ajenos a las dependencias y Municipios desde el punto de vista económico.

En cambio, la omisión de consulta en términos del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática, sí tendrá un potencial invalidante de normas generales, y constituye un elemento fundamental del proceso legislativo, cuando la materia de la deliberación parlamentaria incida en los presupuestos de los Municipios.

También conviene acotar que la falta de la relación que la iniciativa de ley o decreto guarden con los planes y programas estatales y municipales respectivos, o la ausencia de la estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto de ley o decreto, no son una fuente per se de invalidez, sino solamente la falta de consulta en los casos señalados.

Ahora bien, del cuaderno de pruebas formado con motivo de la controversia en que se actúa, es posible advertir lo siguiente:

El treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, el diputado Francisco Javier Ceballos, así como otros diputados integrantes del Grupo Parlamentario Nuestro Compromiso por Colima, presentaron ante la Asamblea Legislativa la iniciativa de ley con proyecto de decreto, relativa a la adición de la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

En esa misma fecha, mediante oficio DPL/955/017, los diputados secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado turnaron a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, la iniciativa para efectos de su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

El veintiuno de febrero de dos mil diecisiete, los diputados integrantes de la Comisión antes señalada, emitieron el dictamen número 88, en el sentido



de declarar viable la iniciativa de reforma mediante la cual se adiciona una fracción VI al artículo 47 de la Ley del Municipio del Estado Libre de Colima.

Los días veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, se llevó a cabo la sesión pública ordinaria número 25, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional, en cuyo orden del día, entre otros, se dio lectura, discusión y aprobación del Dictamen número 88, a cargo de la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales.

En dicha sesión se señaló lo siguiente (foja 64 del expediente de pruebas):

"Posteriormente, fue puesto a consideración de la Asamblea, sobre el particular hizo uso de la voz la diputada Leticia Zepeda Mesina la cual manifestó que celebraba la iniciativa del diputado Francisco Javier Ceballos Galindo, puesto que los ciudadanos están cansados de que se viertan recursos en pintar de colores, en poner sellos y logos que implican erogación; haciendo alusión a los corazones de la administración pasada. Refirió que escuchó con atención que se otorga un término de 90 días para que los Ayuntamientos atiendan la iniciativa, por lo que se pregunta si se consultó a los Municipios para conocer si cuenta con el recurso suficiente para corregir y pintar los edificios que fueron pintados. Manifestó que la intención es buena, sin embargo, se orilla a los Ayuntamientos a hacer lo imposible si no cuentan con los recursos necesarios."

Adicionalmente, se destacan las intervenciones de varios diputados en las que manifestaron lo siguiente (fojas 375, 385, 386 y 392 del expediente de pruebas):

"Diputada Martha Leticia Sosa Govea. Miren, nada más para complementar lo que ya había hecho referencia, en un punto anterior, y que bueno ustedes disculpen que tarde intervenga, pero es hasta que busco, leo y releo que nuevamente pido el uso de la voz. Yo insisto, presidente, en hacer la moción de orden de estar omitiendo la lectura de los considerandos y de la exposición de motivos de los dictámenes, porque no encuadra en ninguno de los supuestos que



prevé el reglamento, ya di lectura hace un momento a los artículos, al artículo relativo al capítulo de la dispensa de trámites, ahora quiero dar lectura a otros que complementan de alguna manera la interpretación que estamos haciendo, y que repito, lo hago simplemente para que si alguien escucha, si alguien lo quiere analizar lo haga, que quede constancia en el diario de los debates, y desde luego que se va a seguir haciendo lo que la mayoría decida en esta Asamblea, pero que al menos no quede la observación de mi parte hacerlo. En el capítulo XII, que habla de los dictámenes, el artículo 132 dice: 'Una vez presentado un dictamen a la Asamblea, –la Asamblea somos todos, reunidos y sesionando, eso somos la Asamblea, no somos cada uno de los 25 diputados–, y concluida su lectura el presidente lo pondrá a consideración de la misma para los efectos de su discusión y aprobación en esa sesión o en la siguiente, si así lo acuerda la mayoría de los miembros presentes ...' fíjense que en ningún momento dice que pueda considerarse la parcialidad en la lectura del dictamen, habla de una lectura. Y lo que el presidente pone a consideración de la Asamblea, es la petición que hace un diputado de que se obvie la lectura de esa única lectura que vamos a hacer, de acuerdo con los trámites, en el artículo 136, dice lo siguiente: 'Los documentos con que se dé cuenta a la Asamblea, que es lo que estamos haciendo, nos están dando cuenta de un documento a la Asamblea, serán tramitados de la siguiente manera: las actas, no es el caso, los oficios, no es el caso, los recursos presentados por particulares, no es el caso, las peticiones presentadas por los diputados.' Aquí encaja en la fracción IV, la petición que viene a hacer aquí el diputado de que se omita leer una parte importante del dictamen, entonces, cuando sucede eso, dice: 'Las peticiones presentadas por los diputados, se someterán a los trámites establecidos por el artículo 126 de este Reglamento'. [sic] las siguientes fracciones se refieren a iniciativas de leyes o decretos que ya se los había leído, porque en la fracción VI dice: 'Los dictámenes se leerán una vez, –una vez– concluida su lectura, la Asamblea acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura ...' en esta circunstancia el 126 que es el caso que debería atenderse por la presidencia dice: 'Las propuestas de Punto de Acuerdo o Acuerdo Económico presentadas por uno o más diputados, se sujetarán a los siguientes trámites...' y viene una serie de trámites que no se cumplen en ninguno de estos casos, se presentaron por escrito, firmados por sus autores, en medio electrónico, bla,



bla, bla, una serie de consideraciones que no aplica pues, a poder invocarlo o a poder considerarlo en estas cuestiones. Yo insisto porque es preocupante que descuidemos la forma, la forma es fondo, y no lo digo yo, se lo he retomado a un ilustre miembro del Partido Revolucionario Institucional, que por algo y por la experiencia lo dijo y todo mundo lo seguimos repitiendo todavía cada vez que hay la oportunidad. Así es que es esa la reflexión, invitarlos a que se analice, se revise y si ya se hicieron prácticas malas en el pasado, si ya las hicimos, y bueno, si de momento alguien se le prende el foco y creemos que ya no debemos hacerla, ojalá que merezca la atención de parte de ustedes muchas gracias.

"Diputada Leticia Zepeda Mesina.

"...

"Escucho con atención que da un término para que los Ayuntamientos pues atiendan esta iniciativa, y este término son 90 días diputado, 90 días, bien yo me pregunto, yo me pregunto (sic) si los Ayuntamientos pues se les hizo primero la consulta necesaria y si los Ayuntamientos pintados, para tirar esa papelería que corregir, para pintar los edificios que fueron pintados, para tirar esa papelería que van a tener que tirar, y van a tener que corregir absolutamente todo lo que ya tienen ellos en curso, estamos hablando de logotipos, van a tener que quitar logotipos en autos, colores, uniformes y comprar nuevos y pintar de nuevo y mandar hacer papelería nueva. La intención creo que es buena, sin embargo, en este momento en donde ponemos un término se trastoca, y vamos a orillar a los Ayuntamientos entonces a hacer lo imposible, porque si no tienen los recursos necesarios, recuerden que aquí solicitamos siempre el impacto presupuestal, a finanzas, por qué no se les tomó en consideración a los Ayuntamientos si tenían los recursos para poder cumplir con este mandato. Repito, la iniciativa me parece muy buena, me parece que atiende al llamado de los ciudadanos, y nosotros estamos aquí efectivamente para atender y para escuchar. Sin embargo, tampoco creo que es correcto orillar a los Ayuntamientos a efectuar un gasto en algo que ya se tiene. Es cuanto diputado presidente.

"...



"Diputado Alejandro García Rivera. De dónde van a sacar tanta pintura ahora para regresarlo, Javier.... De donde la sacaron para pintar.... Pintura a bajo costo vamos a comprar.... Alejandro García, por supuestos que en contra, ahí si Javier, se te pasó."

Una vez que se llevó a cabo la discusión del asunto, se sometió a votación el dictamen relativo y se obtuvo un resultado de catorce votos a favor, ocho en contra y dos abstenciones de los veinticinco diputados que conforman el Congreso del Estado.

Pues bien, no obstante que en el Decreto 272, que contiene la reforma al reclamado artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, se da cuenta de que sí se recabó la *constancia de impacto presupuestal*, y se dijo, sin mayor explicación que la iniciativa respectiva "**...tiene relación con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021...**"; lo cierto es que no se advierte que se (sic) haya existido la consulta prevista en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, ya que incluso en la sesión plenaria del Congreso, la diputada Leticia Zepeda Mesina hizo hincapié sobre la omisión de dicha consulta a los Municipios, pues consideró importante determinar si presupuestalmente era viable o no llevar a cabo la modificación a la ley y, en consecuencia, imponerles la obligación contenida en el artículo Tercero transitorio, del decreto impugnado, consistente en subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir las irregularidades en materia de imagen institucional, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor de dicho decreto, lo cual en algunos casos implicaría volver a pintar edificios, vehículos, cambiar uniformes, etcétera.

La omisión de consultar a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Colima previamente a la emisión del decreto que reformó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre de esa entidad federativa es incuestionable que, en este caso, sí tiene un efecto invalidante de dicha reforma porque a través de su régimen transitorio se podría impactar significativamente en los presupuestos municipales, por virtud de la obligación que impone de que en un plazo de noventa días se ajustarán a la nueva normatividad renovando, en su caso, la imagen institucional del patrimonio municipal.



Lo anterior tiene relevancia porque conforme el artículo 3o., numeral 3,² la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, le impuso al Poder Legislativo local la obligación de coadyuvar activamente en el proceso de planeación estatal y municipal, y eso significa que debe tomar en cuenta que en términos del artículo 21, numeral 7,³ de la misma ley, los planes municipales de desarrollo, los cuales, además, sólo pueden ser modificados o actualizados conforme un procedimiento que culmina con un dictamen elaborado por la comisión municipal respectiva cuando es sometido a la consideración del Ayuntamiento, quien aprobará, en su caso, los ajustes de manera definitiva.

De ahí que la obligación de consultar a los Ayuntamientos en los casos como el que se analiza resulta congruente con el contenido de la reforma reclamada, la cual evidentemente implica gastos adicionales que podrían requerir ajustes presupuestales, y por lógica consecuencia, una reorientación en el plan de desarrollo municipal respecto de los objetivos propuestos al inicio de la gestión del órgano de gobierno.

Aunado a lo anterior, no escapa a la atención de este Tribunal Pleno el hecho de que, en la sesión del Congreso de Colima en la que se aprobó el Decreto 272, uno de los diputados solicitó la dispensa de la lectura integral del dictamen relativo a la iniciativa con proyecto de decreto, sin exponer argumentos para justificar la urgencia de dicha dispensa.

Por su parte, una de las diputadas se manifestó en contra de la dispensa de trámite, alegando que no era viable, conforme a la normatividad aplicable, aunado a que se estaba transgrediendo el proceso deliberativo del asunto.

² "Artículo 3. Planeación democrática para el desarrollo ... 3. Los Poderes Legislativo y Judicial coadyuvarán activamente en el proceso de planeación de conformidad con lo previsto en esta ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables."

³ "Artículo 21. Plan Municipal de Desarrollo [...] 5. El presidente municipal turnará el proyecto de Plan Municipal a la comisión o comisiones del Cabildo que correspondan para efectos de la elaboración del dictamen respectivo, mismo que será sometido a la consideración del Ayuntamiento, quien aprobará el Plan Municipal, en definitiva. ... 7. El Plan Municipal podrá ser modificado o actualizado en cualquier tiempo durante su vigencia observando en lo conducente lo previsto en los párrafos 3, 4 y 5 de este artículo. Sus modificaciones o actualizaciones se publicarán en el Periódico Oficial."



Adicionalmente, la minoría legislativa fue enfática en señalar lo perverso del sistema de entrega de dictámenes (un día antes de la sesión plenaria) y la poca viabilidad de realizarse un adecuado estudio de los mismos.

Lo anterior, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, contraviene lo dispuesto en los artículos 48 de la Constitución Local y 136 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, cuyo texto, a la fecha en que se llevó a cabo la discusión del dictamen respectivo, es el siguiente:

"Artículo 48. En el caso de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, la Legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo."

(Reformado, P.O. 15 de septiembre de 2012)

"Artículo 136. Los documentos con que se dé cuenta a la Asamblea, serán tramitados de la siguiente manera:

"I. Las actas se pondrán a discusión y votación, siempre y cuando hayan sido distribuidas previamente a los diputados;

"II. Los oficios que no deban dar origen a una resolución de la Asamblea serán tramitados de inmediato por la Secretaría. Sólo cuando el presidente considere que es necesaria una resolución del congreso, los turnará a la comisión correspondiente para su estudio;

"III. Los recursos presentados por particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, serán tramitados en los términos del artículo 125 de este ordenamiento;

"IV. Las peticiones presentadas por los diputados, se someterán a los trámites establecidos por el artículo 126 de este Reglamento;

"V. Las iniciativas de leyes o decretos enviadas por el gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia, los Ayuntamientos o ciudadanos en iniciativa popular, una vez que se haya dado cuenta de ellas en sesión, pasarán a la comisión correspondiente para su estudio, análisis y dictamen;



"VI. Los dictámenes se leerán una vez, concluida su lectura, la Asamblea acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se dará en la siguiente sesión. Si se tratare de leyes o decretos, aprobados que sean, se remitirán al Ejecutivo para los efectos del artículo 40 de la Constitución;

"VII. Los dictámenes de leyes, decretos y acuerdos, una vez leídos, serán discutidos y votados en lo general y en lo particular, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 144 de este Reglamento: (sic) y

"VIII. Las proposiciones suspensivas serán puestas a debate luego que se presenten, pero preguntándose previamente si se toman en consideración. Si no hubiere mayoría de votos por la afirmativa, se entenderán desechadas, aun cuando haya habido empate en la votación."

Todo lo expuesto, a juicio de este Tribunal Pleno, tiene un impacto invalidante si se toma en consideración que la reforma en cuestión impone al Municipio actor el cumplimiento de diversos actos que trascienden directamente a su presupuesto y plan de desarrollo municipal, por lo que resultaba de vital importancia se le consultara sobre su viabilidad.

En consecuencia y, al haber resultado **fundado** el argumento planteado por parte del Municipio de Colima, en relación con las violaciones al proceso legislativo de las normas sustantivas y transitorias analizadas, lo procedente es declarar la invalidez del decreto impugnado.

SÉPTIMO.—Efectos. La invalidez de Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial "**El Estado de Colima**", el primero de abril de dos mil diecisiete, que adicionó la fracción VI del artículo 47, así como sus disposiciones transitorias Primera a Tercera, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad federativa.

Esta declaratoria de invalidez sólo tendrá efectos entre las partes en esta controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto 272, por el que se adiciona la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil diecisiete, en términos del considerando sexto de esta resolución, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

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 como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 de la parte actora, a la legitimación de las autoridades demandadas y a la precisión de los actos reclamados.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la violación del proceso legislativo, consistente en declarar la invalidez del procedimiento legislativo que



culminó en el Decreto No. 272, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el primero de abril de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.

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 sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de mayo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la controversia constitucional 132/2017.

1. En sesión de catorce de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En suma, se declaró la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto 272, mediante el cual se adicionó el artículo 47, fracción VI, así como sus disposiciones transitorias primera a tercera, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.
2. Como se expone en la sentencia, el concepto de invalidez primigenio del Municipio actor radicó en que el Poder Legislativo colimense, "*al expedir las normas impugnadas no respetó lo dispuesto en el numeral 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, en virtud de que fue omiso en incluir en el dictamen del proyecto de ley correspondiente,*



la relación que guardaba con los planes y programas estatales y municipales respectivos, así como una estimación fundada y motivada sobre el impacto presupuestario del proyecto para el Municipio. Agrega, que nunca se formuló la consulta previa a dicha entidad municipal, la cual era sumamente necesaria sobre todo por la obligación consignada en el artículo tercero transitorio." La sentencia declaró como fundado este argumento, ya que no se llevó a cabo dicha consulta y se advirtieron diversas deficiencias en el trámite del procedimiento legislativo.

3. Al respecto, como se aprecia de lo ocurrido en la sesión, voté a favor de esta declaratoria de inconstitucionalidad. En ese sentido, el objeto del presente voto concurrente es para **hacer ciertas aclaraciones en cuanto a mi postura y para separarme de algunas consideraciones** del fallo; en particular, las previstas en las páginas 40 y 41 de la sentencia.
4. En principio, quisiera precisar que la gran duda que plantea la sentencia gira en torno a la regularidad constitucional del procedimiento legislativo en relación con el cumplimiento de un requisito de consulta a los Municipios; en concreto, a lo previsto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, que es del tenor siguiente:

"Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado

"1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los Municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal."

5. Atendiendo a ello, debe destacarse que en una gran variedad de precedentes se ha sostenido que lo que esta Suprema Corte debe examinar al momento de estudiar un procedimiento legislativo es si se violaron o no los principios de legalidad y democracia deliberativa. Para ello, se ha creado un estándar que señala que no todas las violaciones en el procedimiento generan una inconstitucionalidad, sino sólo aquellas que tengan potencial invalidatorio precisamente porque no se respetaron los principios democráticos que rigen el estudio, discusión y votación en sede legislativa.



6. En ese sentido, a mi parecer, la **duda constitucional** del asunto no debió centrarse de manera primigenia en si el dictamen legislativo de la reforma impugnada incumplió con un requisito de dictaminación previsto en una ley determinada y si además se dieron otras deficiencias dentro del procedimiento; más bien, considero que lo que se debió evidenciar en la sentencia es si el incumplimiento de ese requisito de consulta, en relación necesaria con lo ocurrido en el resto del procedimiento legislativo, afectó o no los referidos principios de deliberación democrática. A mi juicio, la respuesta es afirmativa y ello debió evidenciarse de manera más detallada en la sentencia (en ésta ni siquiera se hizo mención de los principios que rigen la democracia deliberativa).
7. A mayor abundamiento, es evidente que el Congreso Estatal desatendió lo previsto en la Ley de Planeación Democrática al no examinar el impacto presupuestario de la reforma, previa consulta con los Municipios. Esta ley de planeación, emitida por el propio Congreso, tiene la misma dignidad democrática que la ley orgánica del Congreso y claramente establece que debe hacerse un examen presupuestario de todo proyecto de reforma, previa consulta a los Municipios.
8. Por su parte, lo que resulta de suma importancia, es que esta deficiencia legislativa **debe leerse necesariamente en conjunto con lo ocurrido en el resto del procedimiento legislativo**, precisamente para evidenciar el potencial invalidatorio por contravenir los principios de legalidad y democracia deliberativa. A saber, el dictamen de reforma se emitió el 21 de febrero del dos mil diecisiete, el cual se dice fue entregado electrónicamente a los integrantes del Congreso unas horas antes del inicio de la sesión del Pleno de 22 de febrero (la normatividad aplicable no marca una entrega del dictamen con alguna anticipación, sólo dice que debe entregarse oportunamente y al inicio de sesión en que sean presentados).
9. En sesión, uno de los diputados solicitó la dispensa de la lectura integral del dictamen de reforma en términos de los artículos 137, 138 y 139 del reglamento interior. En ese momento, una diputada alegó que dicha dispensa no era viable conforme a la normatividad aplicable y que se estaba volviendo una práctica evitar la correcta discusión del asunto. Comentario que ya había realizado en otras ocasiones en esa misma sesión respecto a otros asuntos a tratar. Tras someterse a votación la dispensa, se aprobó por mayoría de votos. Así, de manera inmediata, tras permitirse la discusión, se sometió a votación el dictamen, obteniéndose un resultado de 14 votos a favor, 8 en contra y 2 abstenciones (de los 25 diputados que conforman el Congreso).



10. Ahora bien, con base en lo recién explicado, insisto, considero que el incumplimiento del requisito del dictamen debe leerse y analizarse necesariamente en conjunción con lo ocurrido en el seno del debate legislativo. En primer lugar, el dictamen de la reforma se listó para estudiarse en una sesión en la que se incluyeron en la orden del día más de veinte asuntos complejos; siendo que la mayoría de estos dictámenes, como el que nos ocupa, fueron entregados tan sólo unas horas antes de la respectiva sesión. Esta situación evidencia una falta de preocupación del órgano legislativo para un correcto examen del contenido de los proyectos de reforma.
11. En segundo lugar, en la propia sesión de 22 de febrero, la minoría legislativa fue enfática en señalar lo perverso de este sistema de entrega de dictámenes y la poca viabilidad de realizar un adecuado estudio de los mismos. Asimismo, se señaló que no era posible dispensar la lectura del dictamen, pues no se cumplían los requisitos previstos en la normatividad aplicable.
12. Sobre este aspecto, debe resaltarse que el diputado que solicitó la dispensa del trámite de lectura del dictamen y los demás miembros de la Legislatura **no expuso argumentos para justificar dicha dispensa**; lo que implica una contravención a lo que explícitamente exigen los artículos 48 de la Constitución Local y el artículo 136 del reglamento, el cual señala que "*en caso de notoria urgencia y, siempre y cuando se justifique ésta, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, puede la asamblea dispensar los trámites que para cada asunto determine este reglamento, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo, salvo lo dispuesto por el artículo 141 de este ordenamiento.*"
13. Dicho de otra manera, no se alegó ni justificó el carácter de **urgencia** para la dispensa. De igual manera, cabe subrayar que al momento de discutirse el asunto, la minoría legislativa expuso que se estaba contraviniendo la normatividad aplicable, pues la reforma era inviable porque faltaba el examen del impacto presupuestario previa consulta de los entes municipales.
14. Así las cosas, se estima que existen violaciones en el procedimiento legislativo que vistas en su conjunto tienen potencial invalidatorio, toda vez que se advierte un notable desdén de las mayorías por llevar a cabo un genuino debate democrático, al propiciar la votación del asunto bajo un escenario en el que era notablemente difícil un examen sustantivo de la propuesta de reforma. Se listó para verse en una sesión altamente compleja, con una entrega del dictamen de tan sólo unas horas antes y dispensando el trámite de lectura sin ni siquiera mencionar o justificar la urgencia de dicha medida. La lectura no



es un simple trámite formal; es un requisito que permite a los legisladores conocer de manera integral la propuesta (máxime cuando fue entregado con tan poca anticipación) y tener un espacio de tiempo para su reflexión y discusión.

15. Adicionalmente, y siendo esto de suma relevancia, se advierte que la mayoría que integró el Pleno tuvo pleno conocimiento del incumplimiento de un requisito legal de dictaminación de valiosa importancia para efectos de consulta de los entes municipales y, a pesar de ello, sometió a votación el asunto, desdénando abiertamente la posición de la minoría que precisamente buscaba cumplimentar dicho requisito legal (que en ninguna parte de la ley o reglamento se dice que pueda ser dispensado o superado).
16. Sin que sea obstáculo para esta decisión lo fallado en la **acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016** (votaste a favor), en el que se dijo que el incumplimiento de análisis presupuestario al emitir una norma no genera una afectación al proceso legislativo, pues en la normatividad local no se establece dicha consecuencia para ese incumplimiento. Lo anterior, pues cada caso concreto debe analizarse en sus términos y, como se observó, los vicios en el procedimiento no derivan de un mero incumplimiento de normas presupuestarias, sino del análisis de dicho requisito a la luz de lo ocurrido en el resto del procedimiento legislativo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 132/2017, promovida por el Municipio de Colima, Estado de Colima.

En sesión pública celebrada el catorce de mayo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 132/2017, en la que se declaró la invalidez del Decreto 272 de reforma a la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, en el que se establecían facultades y obligaciones del presidente municipal en materia de imagen institucional. Esto último, pues estimó que existieron diversas violaciones al procedimiento legislativo que impactaron en la calidad democrática de la decisión.



En particular, una mayoría de Ministras y Ministros estimó que debía invalidarse el procedimiento legislativo toda vez que no se respetó lo previsto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, el cual establece que, previo a la emisión del decreto de reforma, **debe consultarse a los Municipios del Estado sobre el impacto presupuestario del mismo.**

En el caso, dicha mayoría advirtió que no se había llevado a cabo la referida consulta y concluyó que **tal omisión tenía un incuestionable efecto invalidante, ya que del régimen transitorio de la reforma se desprendía que la misma podía impactar significativamente en los presupuestos municipales.** Lo anterior, toda vez que el artículo tercero transitorio imponía a los Municipios la obligación de que, en un plazo no mayor a noventa días de la entrada en vigor del decreto, ajustaran su imagen institucional a la nueva regulación.¹

Por tanto, se llegó a la conclusión de que si la reforma en cuestión imponía al Municipio actor el cumplimiento de diversos actos que trascienden directamente a su presupuesto y plan de desarrollo municipal, resultaba de vital importancia que éste fuese consultado sobre la viabilidad de las modificaciones. De ahí el efecto invalidante de la omisión de consulta.

Además, se advirtió que durante el procedimiento legislativo se habían transgredido los artículos 48 de la Constitución Local² y 136 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local,³ pues se dispensó la lectura integral del dictamen sin justi-

¹ "**TERCERO.** Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 del presente documento, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento. Asimismo, dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido."

² "**Artículo 48.** En el caso de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, la Legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo."

³ "**Artículo 136.** Los documentos con que se dé cuenta a la asamblea, serán tramitados de la siguiente manera:

"...

"**VI.** Los dictámenes se leerán una vez, concluida su lectura, la asamblea acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se dará en la siguiente



ficar la urgencia de la medida, y la minoría legislativa demostró su inconformidad con la entrega de dictámenes un día antes de la sesión plenaria y la poca viabilidad que eso presentaba para hacer un adecuado estudio de éstos.

Así, al estimar fundado el argumento de violaciones al procedimiento legislativo, se declaró la invalidez del decreto impugnado.

Presento este voto pues no comparto el sentido ni las consideraciones en que se fundamenta el fallo. Para explicar las razones de mi disenso, dividiré el voto en dos apartados correspondientes a cada una de las razones por las que se declaró la invalidez del procedimiento legislativo.

I. Consulta a Municipios sobre el impacto presupuestario de la iniciativa

En primer lugar, no comparto las consideraciones del fallo en las que se establece que existen violaciones al procedimiento legislativo con efecto invalidante, toda vez que el dictamen no se acompañó de la *consulta previa a los Municipios del Estado de Colima*, no obstante que la reforma analizada tendría un impacto presupuestario en dichas demarcaciones territoriales; ello, de conformidad con el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, que establece lo siguiente:

"Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado

"1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los Municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal."

sesión. Si se tratare de leyes o decretos, aprobados que sean, se remitirán al Ejecutivo para los efectos del artículo 40 de la Constitución;

"VII. Los dictámenes de leyes, decretos y acuerdos, una vez leídos, serán discutidos y votados en lo general y en lo particular, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 144 de este reglamento; y ..."



No comparto lo anterior, pues considero que dicha disposición no puede servir de parámetro para evaluar la validez constitucional del procedimiento legislativo.

Como ha señalado el Tribunal Pleno en diversas ocasiones, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar el cumplimiento de dos principios, a saber: **i) el de economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto; **y ii) el de equidad en la deliberación parlamentaria**, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

En ese sentido, este tribunal ha señalado que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo provocan la invalidez de la norma impugnada, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: **1) el procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad**, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; **2) el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas**; y **3) tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.**

En el caso, considero que la regla contenida en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, la cual regula la actuación y participación de los Municipios –entre otros entes estatales– durante la fase de dictaminación, **no incide en ninguno de esos estándares**, pues no está dirigido a tutelar la libertad e igualdad en la deliberación parlamentaria, las reglas de votación o la publicidad del debate. En esa línea, considero que **dicha disposición no forma parte del parámetro de regula-**



ridad constitucional que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe observar a la hora de evaluar la constitucionalidad del proceso legislativo **y, consecuentemente, su eventual incumplimiento no puede ocasionar la invalidez del decreto impugnado.**

Efectivamente, como ha sostenido este Tribunal Pleno en otras ocasiones, **la etapa de dictaminación es una fase preparatoria eminentemente "técnica" que no impacta en la conformación de la voluntad parlamentaria**, sino que únicamente sienta las bases sobre las cuales se desarrollará la deliberación pública. Así, por ejemplo, en la **controversia constitucional 94/2011**,⁴ esta Suprema Corte sostuvo lo siguiente:

"Aunque el trabajo en comisiones es central al desarrollo del procedimiento legislativo, su naturaleza es distinta a la de la discusión que se lleva a cabo en el seno del Pleno del Congreso. La labor que desempeñan las comisiones es de carácter técnico y preparatorio, en tanto tiende a la emisión de un dictamen que sirva como punto de partida para la discusión por parte de la asamblea. Es por ello que los criterios de este Tribunal Pleno se han inclinado por no otorgar potencial invalidatorio a las violaciones cometidas en la etapa del dictamen, en tanto son susceptibles de purgarse por el Congreso respectivo.

"...

"Aunque la participación de los Ayuntamientos sea de fundamental importancia para la emisión informada del dictamen, tal participación no trasciende a la aprobación de la norma, porque dicho dictamen no es sino un documento de trabajo con base en el cual se desarrollara (sic) la deliberación pública, por lo que la influencia que pueda tener su intervención en esa etapa no impacta en la conformación de la voluntad parlamentaria." (Énfasis añadido).

En este sentido, si la fase de dictaminación entraña una *labor fundamentalmente técnica* que tiene por objeto la elaboración de un documento de trabajo que pueda servir como punto de partida para la discusión de la asamblea, pero que de ninguna manera sustituye la fase de deliberación y conformación de la voluntad parlamentaria que debe tener lugar en el Pleno del órgano legislativo, me parece evidente que **las normas que reglamentan dicha fase no son un parámetro adecuado de validez del procedimiento legislativo.**

⁴ Aprobada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil trece por mayoría de siete votos sobre este punto.



A mi juicio, el análisis de la regularidad del procedimiento legislativo que esta Suprema Corte debe llevar a cabo en este medio de control constitucional, **debe circunscribirse al estudio de violaciones que efectivamente puedan impactar en la calidad democrática de la decisión adoptada por el órgano legislativo.** Admitir lo contrario y estudiar violaciones al procedimiento legislativo con base en disposiciones cuyo incumplimiento no podría impactar en la conformación de la voluntad parlamentaria adoptada por el aparato legislativo, como sucede en el caso, **implicaría desvirtuar la función de este Alto Tribunal como garante de la constitucionalidad de los actos legislativos y convertirlo en un revisor más de la legalidad de la actuación del legislador.**

Por estas razones, no comparto que el incumplimiento del requisito previsto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, consistente en la consulta previa a los Municipios sobre el impacto presupuestario de una iniciativa, pueda ser utilizado como parte del parámetro de regularidad constitucional y, consecuentemente, ocasionar la invalidez del decreto impugnado.

II. Dispensa de lectura y repartición de dictamen con suficiente anticipación

Por otra parte, tampoco comparto los argumentos *adicionales* que se dan en el fallo para sostener la invalidez del procedimiento legislativo, relacionados con la violación a los artículos 48 de la Constitución Local y 136 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, debido a la dispensa de lectura integral del dictamen y el poco tiempo con el que se repartió el mismo.

En primer lugar, en cuanto a la presunta falta de tiempo para el estudio del dictamen derivado del momento de su repartición ocurrido un día antes de su discusión, de la sesión ordinaria en que se discutió el dictamen impugnado se advierte que este último fue previamente enviado a todas las y los diputadas por vía electrónica⁵ y que éstos tuvieron debido conocimiento del mismo; tan

⁵ De la sesión ordinaria número 25, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Colima, celebrada los días veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, se advierte que uno de los diputados solicitó la dispensa de lectura de los antecedentes y considerandos del dictamen, habida cuenta de que "ya fue enviado el documento vía electrónica a todos los diputados." (página 134).



es así que existió un amplio debate entre los legisladores en torno al contenido de la iniciativa y del dictamen.⁶

Además, respecto al plazo para remitir los dictámenes a los integrantes del Congreso Local antes de su discusión, el artículo 131 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima únicamente establece que "*Las copias de los dictámenes deberán darse a conocer por medio electrónico a los miembros del Congreso, al inicio de la sesión en que sean presentados*"; mientras que los artículos 91⁷ y 93⁸ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, que regulan lo relativo al trámite de los dictámenes, sólo prevén la obligación de circular los documentos por vía electrónica, sin señalar un plazo particular para tal efecto.

Finalmente, tampoco comparto que la falta de justificación de la dispensa de lectura del dictamen haya tenido un impacto invalidatorio en este caso. Como señalé al discutirse la **controversia constitucional 63/2016**, desde mi concepción, el efecto invalidante de los procedimientos legislativos sólo se actualiza cuando existan inconsistencias que incidan e impacten directamente en la deliberación democrática parlamentaria, lo que en el caso no aconteció.

En efecto, si bien el artículo 137 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local establece la obligación de justificar la urgencia en casos de dispensa de trámite,⁹ en este caso la falta de justificación **no puso en riesgo el debate democrático ni afectó los derechos de las minorías**, por dos motivos.

⁶ Sesión ordinaria número 25, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Colima, celebrada los días veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, páginas 144 a 150.

⁷ **Artículo 91.**

"...

"Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por medio electrónico a la asamblea, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento."

⁸ **Artículo 93.** Presentados los dictámenes se les dará lectura y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión. Las discusiones y los trámites se sujetarán a lo que disponga el reglamento."

⁹ **Artículo 137.** En caso de notoria urgencia y, siempre y cuando se justifique ésta, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, puede la asamblea dispensar los trámites que para cada asunto determine este reglamento, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo, salvo lo dispuesto por el artículo 141 de este ordenamiento."



Primero, porque de los antecedentes del proceso legislativo se advierte que lo que se aprobó fue una dispensa de lectura *parcial* de los antecedentes y considerandos del dictamen, por lo que en dicha sesión sí se leyeron los artículos resolutivos y transitorio del mismo; además de que la dispensa fue aprobada por la mayoría requerida en la Constitución Local¹⁰ y el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local¹¹ para tal efecto. Y segundo, porque, como dije anteriormente, el dictamen fue previamente enviado a todos los diputados por vía electrónica, de forma que los mismos tuvieron amplio conocimiento de éste, al grado que estuvieron en posición de debatir ampliamente sobre su contenido.

Por tanto, aun y cuando en el caso podría considerarse que existió una irregularidad en el procedimiento legislativo, ello no era suficiente para declarar la invalidez de este último, pues de la revisión de su desarrollo se advierte que, pese a la falta de justificación de dispensa de lectura parcial del dictamen, no se trastocaron los principios de la democracia liberal representativa.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la controversia constitucional 132/2017.

En sesión de catorce de mayo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 132/2017, promovida por el Municipio de Colima, perteneciente al Estado del mismo nombre, determinó declarar la invalidez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 272, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el primero de abril de dos mil diecisiete, mediante el cual se adicionó la fracción VI del artículo 47 de la Ley del Municipio Libre de la citada entidad federativa y se estableció el régimen transitorio para su aplicación.

¹⁰ **"Artículo 48.** En el caso de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, la legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo."

¹¹ **"Artículo 137.** En caso de notoria urgencia y, siempre y cuando se justifique ésta, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, puede la asamblea dispensar los trámites que para cada asunto determine este reglamento, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo, salvo lo dispuesto por el artículo 141 de este ordenamiento."



Lo anterior, pues la mayoría de los Ministros integrantes de la sesión respectiva, consideró fundado lo alegado por el Municipio actor, en el sentido de que no respetó lo dispuesto en el numeral 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima,¹ al omitirse incluir en el dictamen del proyecto de ley, la relación que guardaba con los planes y programas estatales y municipales respectivos, así como una estimación fundada y motivada sobre el impacto presupuestario del proyecto para el ente municipal.

No comparto esta conclusión, pues considero que existen razones que dan sustento a la validez del procedimiento legislativo analizado, con base en lo siguiente:

En primer término, se debe considerar que el último párrafo del artículo 39 de la Constitución Política del Estado de Colima dispone que **"Todas las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento."**; en tanto que los diversos 91 a 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local² vigente en la época en la que el Con-

¹ Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima

"Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado

"1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los Municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal."

² Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

"Artículo 90. Los dictámenes son los documentos que contienen la exposición de motivos que emiten por escrito las comisiones respecto de iniciativas que les son turnadas, conteniendo proyectos de ley, decreto o acuerdo, que se presentan a la mesa directiva para que la someta a la consideración del pleno del Congreso."

(F. DE E., P.O. 27 de marzo de 1999)

"Artículo 91. Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso el proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda.

"I. El nombre de la comisión o comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan;

"II. Antecedentes del asunto planteado;

"III. Número de dictamen de cada comisión;

"IV. Análisis y estudio de la iniciativa o asunto en particular si procediere;

"V. Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;



greso demandado aprobó la norma reclamada (el veintidós de febrero de dos mil diecisiete), permiten advertir que, **dentro de los requisitos que deben contener los dictámenes de las iniciativas de ley, no se contempla el relativo al impacto presupuestal, ni su relación con los planes y programas estatales y municipales, y menos aún, la consulta a otras dependencias o Municipios para su validez.**

En esa medida, si en el Estado de Colima, las reglas para el trámite de las iniciativas de ley "*... se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.*", tal y como lo dispone el último párrafo del artículo 39 de su Constitución Política, ello me permite llegar a la conclusión de que lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, cuya aplicación fue alegada por el Municipio actor, **no constituye un requisito de validez de los dictámenes respectivos, ni condicionan su aprobación en el Congreso de la entidad,** sino que únicamente constituyen exigencias cuya inobservancia acarrea otro tipo de responsabilidades de los servidores públicos que desatiendan documentar correctamente los dictámenes a las iniciativas, pero nunca la invalidez de las normas respectivas.

Para sustentar lo anterior, me permito recordar que el Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas**, analizó un supuesto vicio en el proceso legislativo de la ley impugnada, porque, precisamente, no se acompañó al anteproyecto de iniciativas de leyes y decretos, la

"VI. Conclusiones o puntos resolutivos; y

"VII. Fecha y espacio para el nombre y la firma de los diputados.

(Reformado, P.O. 12 de octubre de 2013)

"Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por medio electrónico a la asamblea, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento."

(Reformado, P.O. 9 de mayo de 2009)

"Artículo 92. Las comisiones procederán a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley, de decreto y de acuerdo de conformidad a las atribuciones que les da esta ley y su Reglamento y presentarán por escrito su dictamen en un plazo no mayor de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente de recibir los expedientes respectivos, salvo que medie acuerdo de la asamblea para ampliar este plazo."

(F. DE E., P.O. 27 de marzo de 1999)

"Artículo 93. Presentados los dictámenes se les dará lectura y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión. Las discusiones y los trámites se sujetarán a lo que disponga el reglamento."



evaluación de impacto presupuestal en términos de la legislación aplicable, en concreto, la aplicación de los artículos 166 Bis y 166 ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,³ así como 16, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.⁴

³ Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

(Reformado, G.O. 30 de diciembre de 2016)

"Artículo 166 Bis. El Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas, en el momento de elaborar las iniciativas de leyes y decretos que se tenga programado presentar al Congreso, así como reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás documentos análogos que impliquen repercusiones financieras, deberá realizar y entregar una evaluación sobre el impacto presupuestal correspondiente.

"La evaluación del impacto presupuestal considerará cuando menos:

"I. El costo de la modificación de la estructura orgánica de las Dependencias y Entidades por la creación o modificación de Unidades Presupuestales y plazas en los términos que establezcan la Secretaría y la Contraloría de conformidad con sus respectivas atribuciones;

"II. Las modificaciones que deberán hacerse a los Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales aprobados de las Dependencias o Entidades;

"III. El establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las Dependencias o Entidades;

"IV. La inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestal y organizacional;

"V. El destino específico de gasto público de conformidad con las distintas clasificaciones de gasto aplicables; y

"VI. Deberá acompañarse, en su caso, con la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto."

(Reformado, G.O. 30 de diciembre de 2016)

"Artículo 166 Ter. Las dependencias y entidades presentarán a la Secretaría, para su autorización, la solicitud de suficiencia presupuestaria acompañada de la evaluación del impacto presupuestal de los anteproyectos referidos en el artículo anterior, de conformidad con las prioridades de desarrollo del Estado y de la capacidad financiera de la hacienda pública estatal. La Secretaría podrá solicitar a la dependencia o entidad, la información complementaria que considere pertinente para dar el trámite respectivo. La Secretaría podrá emitir, cuando así lo considere, recomendaciones que incidan en el ámbito presupuestal respecto del anteproyecto, conforme a la Ley de Disciplina y las disposiciones jurídicas vigentes. A la autorización que emita la Secretaría, se anexarán los anteproyectos referidos en este artículo y el anterior, para presentarlos a la consideración del Gobernador del Estado."

⁴ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 30 de enero de 2018)

"Artículo 16. El Ejecutivo de la Entidad Federativa, por conducto de la secretaría de finanzas o su equivalente, realizará una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la consideración de la Legislatura local. Asimismo, realizará estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que emita el Ejecutivo que impliquen costos para su implementación.

"Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.



Lo relevante es que, en dicho asunto, **se concluyó que en los ordenamientos invocados por el accionante, no se contenía disposición que sancione con invalidez las leyes que no precedan del cumplimiento de dicho requisito,** mismo que, en su caso, podría en extremo implicar la sanción de los servidores públicos involucrados en la elaboración y entrega de las respectivas iniciativas de leyes, **pero no la afectación del proceso legislativo,** máxime que dicha condición sólo conlleva que la respectiva autoridad hacendaria, formule las recomendaciones que estime pertinentes.

Bajo esta misma lógica, en el caso que nos ocupa, a mi parecer, resulta válido concluir que la ausencia de una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto de decreto impugnado, no tenía el alcance para decretar su invalidez.

En efecto, aun cuando no se recabe la documentación de impacto presupuestal o la relativa a la coherencia con la planeación para el desarrollo estatal o municipal, **las iniciativas de ley no pueden reportar vicio alguno que las invalide, en tanto las consecuencias de esas omisiones sólo trascienden a las responsabilidades de quienes incurrieron en tales irregularidades,** por lo que, a mi parecer, de conformidad con el precedente invocado, era prescindible la consulta a los Ayuntamientos que prevé el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima.

Lo anterior, máxime que en el Decreto 272 impugnado, relativo a la reforma del artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, se da cuenta de que **sí se recabó la constancia de impacto presupuestal** y se dijo que la iniciativa respectiva "**... tiene relación con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021...**"; en los siguientes términos:

"11. Que los integrantes de esta Comisión dictaminadora, solicitamos a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima, la emisión del criterio técnico respecto a la iniciativa señalada en la fracción que precede, ello mediante oficio DJ/075/017; **lo anterior en observancia a lo establecido por el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios.**

"La aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la legislación local, se realizará en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, por lo cual, se sujetarán a la capacidad financiera de la Entidad Federativa."



"De igual forma, dando cumplimiento a lo señalado por el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, se encuentra que la iniciativa multicitada tiene relación con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, concerniente al marco normativo Estatal."

Por tanto, la falta de la estimación sobre el impacto presupuestario al proyecto de ley, o la omisión de revisar su coherencia con los planes municipales de desarrollo, o incluso, la falta de consulta al órgano de gobierno municipal, **no pueden tener el alcance de invalidar el procedimiento legislativo del decreto que fue analizado, aún más si se toma en cuenta que la referida Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, tampoco contiene disposición alguna que sancione con invalidez las leyes que no cumplan con dichos requisitos.**

De esta manera, para mí, **se encontraba justificado entrar al estudio de la constitucionalidad del artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,**⁵ el cual impone al Municipio una serie de obligaciones

⁵ Ley del Municipio Libre del Estado de Colima

"Artículo 47. El presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del Cabildo y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"VI. En materia de imagen institucional:

"a) Cumplir con el principio de imparcialidad establecido en los artículos 134 de la Constitución Federal y 138 de la Constitución Local, en cuanto a la aplicación de recursos públicos que estén bajo su responsabilidad;

"b) Conservar una imagen oficial que sea libre de todo contenido que promueva algún partido político, misma que deberá respetar el escudo oficial que identifica a cada municipalidad, así como los colores y lema del mismo;

"c) Abstenerse de utilizar en los documentos e informes oficiales, símbolos, lemas o colores que se relacionen con algún partido o asociación política. Cada municipalidad deberá emplear únicamente su Escudo oficial en los mencionados instrumentos;

"d) Respetar la imagen institucional en los anuncios oficiales que difundan información gubernamental, evitando emplear colores o símbolos de algún partido político;

"e) Abstenerse de emplear en los vehículos utilizados como patrullas o para asuntos oficiales, colores o signos asociados con algún partido o asociación política;

"f) Mantener en los edificios que correspondan a entidades de los gobiernos municipales, un diseño exterior e interior, acorde a la imagen tradicional del municipio y ajeno a cualquier partido o asociación política;

"g) Evitar la utilización en las páginas web oficiales de los Ayuntamientos, los colores o símbolos que impliquen la promoción del partido político que represente el poder. Estos sitios web deberán limitarse a proporcionar la información de interés público;

"h) Proporcionar a los trabajadores del gobierno municipal, uniformes libres de logotipos o colores que surgieran de alguna afiliación partidista; y



relativas a su imagen institucional en documentos, informes oficiales, símbolos, lemas, vehículos, edificios y uniformes, entre otros; y adicionalmente, conforme su régimen transitorio⁶ establece un plazo de noventa días naturales para adecuar todos los insumos que inciden en dicha imagen, del cual, en el fondo, sostengo su **invalidéz**, conforme a lo siguiente:

En la **controversia constitucional 14/2001**, el Tribunal Pleno explicó los rasgos característicos del régimen constitucional en materia municipal, e identificó los criterios mediante los cuales la Carta Magna busca armonizar y equilibrar las facultades legislativas de los Congresos Estatales con las facultades reglamentarias de los Municipios en una serie de ámbitos competenciales a ellos reservados en la fracción II del artículo 115.

Al interpretar la norma anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que el texto reformado de la Constitución utilizó el término "**leyes estatales en materia municipal**" con el fin de limitar la actuación de las Legislaturas Estatales, acotamiento que tiene por finalidad permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que les son propias y específicas.

Esta conclusión se apoya en la previsión constitucional según la cual los Ayuntamientos son órganos de gobierno y en el reconocimiento de que, en esa calidad, son titulares de la facultad reglamentaria, así como en el hecho de que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de competencias exclusivas.⁷

"i) Las demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales. ..."

⁶ "TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Colima.'

"SEGUNDO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberán establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los Municipios.

"TERCERO. Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 del presente documento, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento. Asimismo, dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido."

⁷ La descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal queda ilustrada en la jurisprudencia P./J. 129/2005, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL."



Así, se ha reconocido que **las leyes estatales en materia municipal** derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "**las bases generales de la administración pública municipal**", **comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio**; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, **así como la regulación de aspectos relacionados a las funciones y servicios públicos municipales que requieren uniformidad**, para efectos de orden entre los diversos entes municipales de un mismo Estado.

Atendiendo lo anterior, considero que, en el caso, **no existía invasión a la competencia del actor por parte del Estado de Colima**, pues considero que la modificación legislativa reclamada se concretó a regular aspectos que requieren uniformidad en la administración pública municipal, para evitar, precisamente, que la pertenencia a algún partido político influya en la imagen institucional de los Ayuntamientos, de modo tal que se impida a los presidentes municipales evocar mediante colores, lemas o símbolos la extracción política de las personas a cargo del gobierno municipal en turno, aspectos que naturalmente exigen que se homologue en todos los Municipios en las mismas condiciones, a fin de evitar por igual y de manera equitativa que, cuando haya alternancias partidistas, no se invierta de nueva cuenta en gastos innecesarios para renovar la imagen de oficinas, papelería, vestimentas, colores del equipamiento urbano, entre otros gastos superfluos, con el solo propósito de hacer proselitismo personal o político de un partido político o de un servidor público.

Los mandatos contenidos en el artículo reclamado consisten en prohibir el influjo del origen del partido o partidos políticos que hubiesen llevado al poder a los integrantes de los Ayuntamientos, a fin de evitar, por un lado, la propaganda de tales agrupaciones partidistas mediante la aplicación de recursos públicos con el objeto de que la ciudadanía asocie sus colores o lemas con la función pública del gobierno en turno; y por otro lado, también tiene la finalidad de proscribir la práctica común del dispendio económico que significa renovar la imagen institucional, con el solo propósito de hacer patente qué partido obtuvo el triunfo en las elecciones, como si el éxito en ellas deba persistir a la vista de todos y continuamente después de los comicios.

(*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2067, registro digital: 176949).



Aunado a ello, la difusión de la propaganda partidista debe mantenerse ajena a la neutralidad política que caracteriza a la imagen institucional, en términos del párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal, el cual dispone que **"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos."**; norma de la cual se desprende la obligación de evitar que la imagen gubernamental sirva, al mismo tiempo, tanto de comunicación de la presencia estatal, como instrumento de propaganda de un grupo político, pues esta situación es lógico que influya en la competencia entre los partidos.

Cabe mencionar que la disposición constitucional referida, se adicionó mediante la reforma en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, de cuya exposición de motivos se desprende lo siguiente:

"Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

"Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

"Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política."

Consideraciones anteriores que resultan coincidentes con el dictamen legislativo que dio lugar a la reforma del reclamado artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, como se aprecia a continuación:



"PRIMERO. ...

"SEGUNDO. Que una vez realizado el estudio y análisis de la iniciativa en comento, los diputados que integramos la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, consideramos su viabilidad en los siguientes términos:

"Así como lo argumentan los iniciadores, tanto el artículo 134 de la Constitución Federal y el artículo 138⁸ de la Constitución Local, todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad toda propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los Poderes Públicos del Estado, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal, municipal y cualquier otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Por lo tanto, es obligación de los servidores públicos respetar con apego y legalidad la Constitución Federal y la Constitución Local, no realizando actos mediante recursos humanos y materiales, para fines distintos a los establecidos

⁸ El artículo 138 de la Constitución del Estado de Colima establecía en la época en la que se publicó la norma reclamada lo siguiente: "Artículo 138. Todo cargo o empleo público es incompatible con cualquiera de la Federación, del Estado, de los Municipios o de organismos descentralizados y empresas de participación estatal de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, cuando por ellos se perciba sueldo, exceptuándose los de los ramos de Instrucción, de Beneficencia Pública o los honoríficos en asociaciones científicas o literarias.

(Adicionado, P.O. 20 de agosto de 2011)

"Los servidores públicos del Estado y los Municipios tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(Adicionado, P.O. 20 de agosto de 2011)

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos del Estado, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal y cualquier otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(Adicionado, P.O. 20 de agosto de 2011)

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."



en la Ley (para apoyar o favorecer a determinado Partido u Organización Política), ya que son pena (sic) de incurrir en actos de responsabilidad administrativa o en la comisión de delitos sancionados por la ley penal.

"En ese contexto, los servidores públicos no deben utilizar colores, símbolos, emblemas o leyendas que los identifiquen como publicidad política para sus fines personales, ni mucho menos utilizar los bienes, medios de transporte y las instituciones públicas, para pintarlas de algún color que los caracterice o proyectar una imagen que los vincule o identifique a un determinado partido político.

"Es importante mencionar que las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos autónomos y cualquier otro ente público, entre otros, son sujetos de responsabilidad por la comisión de infracciones al principio de imparcialidad previsto en las disposiciones constitucionales antes descritas.

"En este sentido, el incumplimiento del principio de imparcialidad en la aplicación de estos agravios, se encuentran establecidos en nuestra Carta Magna, ya que se efectúan cuando las acciones del servidor público tienen como finalidad promover o influir de cualquier forma, en el ánimo de la ciudadanía, para promover el color, la imagen de éste o del partido político, que lo ayudó a llegar al poder.

"Por lo tanto, el hecho de que en las administraciones municipales se vincule su imagen institucional con el partido político que los posicionó en el poder, incurren en una clara violación al multicitado principio de imparcialidad, toda vez que el actuar de los funcionarios públicos debe ser apegado a la legalidad, bajo un orden institucional, con un actuar incluyente, ya que el funcionario no es representante de unos cuantos, sino de toda la población que habita en su territorio.

"TERCERO. Por lo tanto, los diputados que integramos esta Comisión, consideramos oportuna la iniciativa objeto del presente decreto, ya que la imagen partidista que se le da a los edificios públicos de las diferentes administraciones municipales en la entidad, a través de colores, símbolos o imágenes que distinguen al partido político del que representa el titular del Ayuntamiento que corresponda, infringe la normatividad prevista en el artículo 134 de la Consti-



tución Federal y su correlativo 138 de la Constitución Local, puesto que las acciones de todo servidor público deben de ser imparciales, institucionales, incluyentes, sin que se promocióne la imagen del servidor público o de algún partido político."

Por tanto, me resulta claro que el reclamado artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, **corresponde a una base general de organización de la administración pública municipal y no invade la esfera de atribuciones municipales**, en tanto contiene aspectos que exigen un marco normativo homogéneo que busca evitar, en todos los Municipios del Estado, gastos innecesarios –y además prohibidos por la Constitución Federal– para fusionar indebidamente la imagen institucional con la promoción partidista y la consecuente desventaja que representan esas erogaciones en la competencia política.

Finalmente, en relación con los vicios de retroactividad que el Municipio actor atribuía al régimen transitorio de la reforma impugnada; me resulta evidente que **ninguna de ellas ordena actuar sobre el pasado**, sino que únicamente prevén su vigencia al día siguiente de su publicación (artículo primero); la obligación de los Ayuntamientos de ajustar a su normatividad a la reforma legal en un plazo determinado (artículo segundo); y el deber de subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir alguna irregularidad detectada con base en la reforma legal, también en un plazo determinado (artículo tercero); sin que esto último implique afectar hechos acaecidos con anterioridad a la vigencia de la reforma, pues precisamente se otorga un plazo para regularizar todo aquello que esté al margen de la nueva disposición, lo cual significa que este transitorio aplica para el futuro y no incurre en la retroactividad.

Por esas razones, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los Ministros, considero que en el caso debió reconocerse la validez del procedimiento legislativo del decreto impugnado, entrar al estudio de la constitucionalidad del artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, adicionado por dicho decreto, y reconocer su validez atento a las consideraciones expresadas en este voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LA LEGITIMACIÓN PASIVA AL SECRETARIO DE GOBIERNO CUANDO SE ESGRIMEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ DE FALTA DE REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.

III. CONSULTA INDÍGENA. LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

IV. CONSULTA INDÍGENA. EL DERECHO HUMANO A SER CONSULTADOS DEBE SER EJERCIDO MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE CON LA FINALIDAD DE LLEGAR A UN ACUERDO CON SUS REPRESENTANTES CUANDO SE PREVEAN MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE LES AFECTEN DIRECTAMENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UNO POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE TETELcingo, ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

V. CONSULTA INDÍGENA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A LOS REPRESENTANTES DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UNO POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE TETELcingo, ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS. REQUISITOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.



VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS. REQUISITOS ESPECÍFICOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA PARA LOS CONFORMADOS MAYORITARIAMENTE POR PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.

VIII. CONSULTA INDÍGENA. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS DE REALIZARLA PREVIAMENTE A LA CREACIÓN DE UN MUNICIPIO CON UNA POBLACIÓN CONFORMADA MAYORITARIAMENTE POR AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UNO POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE TETELCINGO, ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE CREA UN NUEVO MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MORELOS QUE VINCULA A LAS AUTORIDADES INVOLUCRADAS PARA QUE, DENTRO DEL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, TOMEN LAS MEDIDAS NECESARIAS EN UN PLAZO RAZONABLE Y SUFICIENTE PARA LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA RESPETANDO EL ESTÁNDAR CONVENCIONAL, CONSTITUCIONAL Y LEGAL, SIN QUE DICHO PLAZO SEA EXCESIVO EN PERJUICIO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UNO POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE TETELCINGO, ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UNO POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE TETELCINGO, ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL



DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2018. MUNICIPIO DE CUAUTLA, MORELOS. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE Y ENCARGADA DEL ENGROSE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS los autos para resolver la controversia constitucional 30/2018; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito recibido el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Paola Cruz Torres, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

AUTORIDADES DEMANDADAS:

- El Congreso del Estado de Morelos;
- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- El secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

ACTOS IMPUGNADOS:

• Decreto Número 2341, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de



dos mil diecisiete, por el cual se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, así como sus efectos y consecuencias.

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

a) Con fecha uno de enero de dos mil dieciséis se integró el nuevo Ayuntamiento Cuautla, Morelos.

b) Con fecha veintiocho de julio de dos mil diecisiete, las Comisiones Unidas de Gobernación Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas del Congreso del Estado de Morelos, enviaron oficio al Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, a efecto de manifestar la conveniencia o inconveniencia de la creación del Municipio indígena de Tetelcingo, Morelos.

c) Con fecha diez de noviembre de dos mil diecisiete, el Municipio actor se enteró a través de los medios de comunicación que el día nueve de noviembre de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado de Morelos, había sesionado en Pleno a efecto de aprobar la creación del Municipio Indígena de Tetelcingo, afectando de esta forma la composición de catorce colonias pertenecientes al Municipio de Cuautla, Morelos, entre las que se encuentran, 12 DE DICIEMBRE, 19 DE FEBRERO, AÑO JUÁREZ, CUAUHTÉMOC, LAS CRUCES, LÁZARO CÁRDENAS, VICENTE GUERRERO, POLVORÍN, TIERRA LARGA, REVOLUCIÓN, NARCIZO (SIC) MENDOZA, SANTA BÁRBARA, PEÑA FLORES Y PUEBLO DE TETELCINGO.

d) En dicha sesión acontecieron hechos violentos que provocaron un vicio legislativo al reportar los medios de comunicación que no existía un dictamen para la creación del Municipio de Tetelcingo, Morelos, y tras el derribo de la puerta del recinto legislativo, manifestantes del Municipio de Tetelcingo, Morelos, irrumpieron para inconformarse por el hecho de que no se incluían las quince colonias de Tetelcingo, exigiendo al momento de la votación, que el Municipio estuviese integrado por dieciséis colonias con sus fraccionamientos y unidades habitacionales.



e) No fue sino hasta las dieciséis horas, en que se reanudó de manera pacífica la sesión ordinaria y se inició con la votación de los cuatro dictámenes presentados por separado por las Comisiones de los Pueblos Indígenas del Congreso Local; Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa, aprobándose por unanimidad siendo que el Municipio de Cuautla, Morelos, jamás fue llamado a dicho proceso legislativo.

f) Con fecha veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, a través del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", se publicó el Decreto Número 2341, por el que se creó el Municipio de Tetelcingo, Morelos.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

Respecto del primer concepto de invalidez:

a) Que el decreto impugnado se tilda de inconstitucional al no cumplir con los requisitos constitucionales de creación de decretos; ello, porque con base en la fundamentación argumentada por el Poder Legislativo, el decreto es contrario a su sustento jurídico ya que no cumple con los requisitos esenciales del debido proceso legislativo, aun y cuando se reconozca la existencia de una iniciativa.

b) Que en lugar de darse trámite a una iniciativa de ley inexistente, lo que se tramitó fue una solicitud, por lo que para considerarlo como un decreto y entrar así a la vida jurídica, se debe cumplir con el procedimiento legislativo estatal;

c) Que la iniciativa, proposición de ley o decreto por órgano legalmente reconocido no fue presentada al Pleno del Congreso Estatal ni por órgano facultado para ello sino que se presentó por medio de un comité, ajeno a las instituciones previstas en el artículo 42 de la Constitución Estatal;

d) Que al faltar la iniciativa no hay proceso legislativo, puesto que el artículo 131 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, prevé que para la creación de un Municipio indígena, ésta no puede tramitarse de forma distinta a las formalidades legislativas ya existentes;



e) Que no existe dictamen rendido por la comisión, puesto que lo que resolvieron fue una solicitud, ya que las comisiones unidas nunca dictaminaron una iniciativa de ley o decreto;

f) Que el proceso parlamentario de discusión del contenido del dictamen por parte del Pleno del Congreso de Estado de Morelos, al no ser una iniciativa resulta inexistente;

g) Que se incumplió con el procedimiento para la aprobación que sigue la asamblea al votar la proposición formulada, pues no existió discusión de un dictamen de iniciativa de ley al no ser éste un dictamen, ya que ni siquiera existe iniciativa;

h) Que se incumplió con la observancia de la fórmula de expedición, sanción, refrendo de ley o decreto, promulgación por parte del Poder Ejecutivo, así como la publicación de la ley o decreto para que sea del conocimiento de todos los gobernados y la fecha de inicio de vigencia para que la ley pueda ser observada;

Respecto del segundo concepto de invalidez:

i) Que el decreto aprobado por el Congreso del Estado de Morelos, es contrario a los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se cumplió con las formalidades esenciales del procedimiento al no haberse hecho del conocimiento del Municipio actor de las posibles afectaciones en su territorio y, en su caso, tener derecho a defender el interés municipal, con posibilidad de ofrecer pruebas y en su caso alegar;

j) Que el decreto impugnado no cumple con los requisitos establecidos en la Norma Constitucional Local al no realizar el estudio de los elementos para crear un nuevo Municipio de carácter indígena, ya que el Municipio de Tetelcingo, Morelos, no se encuentra compuesto, en su totalidad, por población originaria de pueblo indígena;

k) Que el Comité Pro Creación del Municipio, únicamente acreditó su representación del Poblado de Tetelcingo en términos del Periódico Oficial "Tierra y



Libertad" Número 5019, de fecha 29 de agosto de 2012, pero nunca acreditó la existencia de pobladores originarios de Tetelcingo en la totalidad del territorio segregado al Municipio de Cuautla, Morelos; tampoco cumplió con los requisitos de iniciativa; solicitud, respecto de la conveniencia o no de la erección de una nueva entidad municipal; audiencia del ejecutivo; aprobación de las dos terceras partes de los diputados del Congreso Local presentes; criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico; demostración en la conformación de una unidad política, social, cultural, con capacidad económica y presupuestal asentada en un territorio determinado; demostración de la ascendencia de poblaciones que habitaban en territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales; y, el reconocimiento de autoridades propias con sus usos y costumbres, con la atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales;

l) Que el proceso de creación de nuevos Municipios debe ser llevado a cabo por conducto del Constituyente Permanente Estatal, ya que el artículo 111 de la Constitución Estatal reconoce los Municipios establecidos dentro del territorio del Estado, por lo que en una interpretación de la Constitución Local, además del proceso legislativo establecido en el Congreso Local, se debe observar lo que establece el artículo 147 de la Constitución Local para el establecimiento de un nuevo Municipio, ya que se trata de una reforma constitucional que debe ser aprobada por el Constituyente Permanente Local;

m) Que las Comisiones Unidas de Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas, dejaron de lado lo previsto por los artículos 128 al 137 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, al no acreditar los estudios correspondientes a lo previsto por su ley orgánica y hacerlo del conocimiento del Municipio actor;

n) Que el Municipio de Cuautla debió conocer dichos documentos para poder manifestar lo que a su derecho correspondía; para conocer la certificación de autoridad para reconocer que en el territorio segregado del Municipio de Cuautla se encuentra asentada población indígena; para conocer el acta de asamblea y que en ella se encuentran incluidos todos los pobladores del territorio



segregado, así como su participación dentro de la asamblea para nombrar a los representantes, para que éstos tengan legitimación en el trámite de la solicitud;

o) Que al segregarse del Municipio de Cuautla una parte importante de su territorio, se omitió revisar las estadísticas de población indígena dentro del territorio que segregaron, de los estudios del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática los cuales evidencian que no se cuenta mayoritariamente con población indígena en las colonias afectadas, ya que esta población está, básicamente, focalizada en tres colonias;

p) Que en la parte segregada del Municipio de Cuautla, no se tomó en cuenta ningún elemento topográfico como se encuentra previsto en la Ley de División Territorial del Estado de Morelos, la cual limita claramente el territorio del Municipio actor en la forma ahí indicada; por lo tanto, las comisiones legislativas o el propio Congreso del Estado de Morelos, tenían la obligación de informar al Municipio actor los vértices y puntos geográficos que se verían afectados, además de acreditar que dentro de ese territorio se encontraba población indígena;

q) Que cumplir con la garantía de audiencia, implica comunicar al Municipio actor la existencia de un procedimiento cuya culminación lo afecta; referir las cuestiones que tratará o se debatirán con la creación de nuevo Municipio; dar la oportunidad de presentar pruebas al Municipio actor para acreditar que en el territorio y la población afectada no se encuentra compuesta de población indígena y obtener una resolución final en las que se resuelvan las cuestiones planteadas;

r) Que la fundamentación y motivación del dictamen y la aprobación del mismo por parte del Congreso Estatal, debió partir de la base de una norma que le otorgue esa facultad; esto es, la de crear un nuevo Municipio indígena, desplegando su actuación con base en lo que disponen las normas constitucionales y secundarias, y con una ponderación de los elementos previstos en la norma;

s) Que el artículo 115 constitucional establece un elemento primordial en la autonomía municipal como lo es el territorio, dentro del cual se ejercen sus atri-



buciones, de tal suerte que cualquier acto de autoridad que pretenda escindir su territorio, debe respetar siempre los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que el Municipio esté en posibilidad de defender sus intereses; por ello el Congreso del Estado de Morelos debió dar cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Estatal, así como los artículos 178, 181, 182, 183 y 184, referentes al título décimo primero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos;

t) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la importancia que tienen los Municipios al derecho de defensa con los criterios «P./J. 80/2006 y P./J. 151/2005» de rubros: "MUNICIPIO DE TEPATITLÁN MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." Y "MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN."

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el Municipio actor considera violados son los artículos 14, 16 y 115.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de treinta de enero de dos mil dieciocho, 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 **30/2018**, turnándose el mismo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para su instrucción.

6. SEXTO.—**Admisión de la demanda.** Mediante proveído de dos de febrero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos, del Estado de Morelos, para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; asimismo, le dio vista a la Procuraduría General de la República y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.



7. SÉPTIMO.—**Contestación del Congreso del Estado.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló en esencia lo siguiente:

a) Que el Municipio actor equivoca su percepción ya que la Constitución General en sus artículos 39, 40, 41, 116, 124 y 133 permite a los Congresos Estatales, llevar a cabo los procedimientos relativos a la creación de nuevos Municipios en los Estados, atendiendo a su legislación local;

b) Que dichas disposiciones constitucionales salvaguardan la hegemonía constitucional a la soberanía popular, a la forma de gobierno (régimen republicano, representativo, democrático y federal) y a la supremacía constitucional, con lo que queda de manifiesto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Norma Suprema de toda la Unión, y que las Constituciones Locales están subordinadas a ella;

c) Que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que dentro del Estado Mexicano se encuentra la existencia de cinco órdenes jurídicos a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el de la Ciudad de México y el constitucional;

d) Que la creación de un Municipio no es una atribución conferida por la Constitución General a las autoridades federales, ya que de conformidad con las fracciones I y III del artículo 73, el Congreso de la Unión tiene atribuciones constitucionales para adicionar nuevos Estados a la Unión Federal, así como para formar nuevos dentro de los límites de los ya existentes, mas no para crear nuevos Municipios en los Estados federados;

e) Que si el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, la formación de éstos no es una atribución de las autoridades federales, sino que es una atribución que le corresponde a las entidades federativas;

f) Que el Congreso del Estado de Morelos siguió al pie de la letra las disposiciones contenidas en los artículos 40, fracción XI, de la Constitución Local, y 128 al 137 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, por lo



que no puede sostenerse que el Decreto Número 2341 que crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, sea inválido por falta de competencia de la autoridad emisora, ya que las atribuciones se encuentran debidamente establecidas en los fundamentos jurídicos invocados;

g) Que tampoco puede concluirse válidamente que el decreto impugnado sea inconstitucional o contenga vicios que traigan como consecuencia la invalidez del mismo, pues los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal consagran al Municipio Libre como una pieza estructural básica dentro del esquema de poderes públicos en la República Mexicana, y estos artículos no obligan a que el número de Municipios que conforman las entidades federativas, tenga que mantenerse inalterable, ni designan explícitamente a alguna autoridad como la competente para modificar el mapa municipal actual, por lo que la competencia para crear nuevos Municipios debe resolverse de conformidad con las disposiciones constitucionales generales sobre el reparto competencial de atribuciones entre los diversos niveles territoriales de poder;

h) Que la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos está consciente que la creación de un nuevo Municipio tiene un impacto indiscutible en el mapa político-jurídico de la nación y lo tiene en particular sobre las bases en las que descansa la autonomía de los Municipios ya existentes, por lo que al emitir un nuevo decreto que crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, lo hizo respetando en todo lo posible, los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que dicho decreto fue producto de un proceso deliberativo especialmente maduro;

i) Que el respeto de la autonomía municipal requiere necesariamente que las legislaturas de los Estados no afecten al órgano de gobierno de un Municipio al inobservar los límites constitucionales, como lo son que la decisión respectiva se fundamente en causas trascendentales; que el acuerdo sea tomado por la Legislatura Estatal por mayoría de dos tercios de sus integrantes; y que el Ayuntamiento afectado haya tenido oportunidad de formular alegatos y presentar pruebas.

j) Que en ese sentido, dichas garantías deben proyectarse sobre actos o procesos (creación, fusión, desaparición), pues es un hecho que se afectan



no solo al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, población, y elementos materiales sobre los cuales se asienta el ejercicio de sus competencias, por lo que este órgano legislativo tuvo especial cuidado en no rebasar las limitaciones y observar las formalidades del procedimiento previstas en la Ley Orgánica del Congreso relativas a la creación de Municipios indígenas;

k) Que el segundo párrafo, del artículo 14, de la Constitución Federal, al hacer referencia a varias garantías vinculadas a la seguridad jurídica, consagra el derecho de los ciudadanos a la audiencia previa, la cual impone a las autoridades que previo al dictado de un acto de privación, cumplir con una serie de formalidades procedimentales esenciales para la estricta observancia del marco jurídico que lo rige;

l) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando la garantía de audiencia se ha desarrollado fundamentalmente en referencia a la situación de aquellos ciudadanos afectados por actos de autoridades judiciales o administrativas, esta también se ha desarrollado respecto de un acto como lo es el proceso de creación de un Municipio, ya que en el caso concreto, el Municipio no se encuentra en una situación jurídica que actúe propiamente como autoridad dado que sus atribuciones se encuentran sometidas y condicionadas a las condiciones pertinentes del otro poder público;

m) Que conforme al criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte intitulado: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.", el Congreso del Estado de Morelos durante el procedimiento legislativo actuó en uso de sus facultades competenciales, regulando circunstancias sociales que requerían ser reglamentadas, lo que se traduce en que el órgano legislativo observó con los requisitos de una adecuada fundamentación y toda vez que se cumplió con los requisitos previstos en el artículo 40, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 128 al 137, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos;

n) Que el procedimiento legislativo referido inició con motivo de una solicitud presentada al Congreso del Estado de Morelos el día veintisiete de junio de dos mil diecisiete, por un ente legitimado como lo es el Comité Pro Creación



en términos del acta de asamblea de 19 de mayo del mismo año, la cual contó con un dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto creándose así el Municipio de Tetelcingo, Morelos, presentado a consideración del Pleno legislativo por las Comisiones Unidas de Gobernación Gran Jurado y Ética Legislativa y Pueblos Indígenas, debidamente requisitado, y acompañado de las documentales referidas en el artículo 133 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos;

o) Que el Congreso del Estado de Morelos dio cumplimiento por medio de las comisiones legislativas correspondientes, al procedimiento previsto en los artículos 134 al 137 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, observándose de igual forma las previsiones del artículo 40, fracción XI, inciso D), de la Constitución Estatal, ya que a través del oficio CU/03/2017, recibido por el Ayuntamiento de Cuautla el 28 de julio de dos mil diecisiete, las Comisiones Unidas de Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas, solicitaron al Municipio actor la rendición del informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva municipalidad indígena que se pretendía crear;

p) Que tomando una actitud totalmente impasible e indiferente, el Municipio actor omitió realizar manifestación al respecto, dentro de los treinta días siguientes a aquel en que recibió el oficio, lo cual se constata con el hecho de que se realizó una búsqueda minuciosa en la correspondencia recibida durante dicho plazo, sin haber encontrado documento alguno relacionado con dicho informe, haciéndosele efectivo el apercibimiento decretado entendiéndose que no existía observación contraria a la creación pretendida;

q) Que el Congreso del Estado dio cabal cumplimiento a las previsiones establecidas en el artículo 40, fracción XI, inciso D), de la Constitución Estatal, ya que el Municipio actor fue informado del inicio del procedimiento que sin duda afectaba sus intereses; tuvo la oportunidad de hacer efectivos sus puntos de vista y ofrecer pruebas que a su derecho correspondiera; una vez agotado el procedimiento, las comisiones legislativas emitieron el dictamen relacionado a las cuestiones planteadas en la solicitud formulada por el Comité Pro Creación, respecto de la conformación del Municipio indígena de Tetelcingo, Morelos;



r) Que en acatamiento al artículo 40, fracción XI, inciso E), de la Constitución Local, se entregó en la oficina de la gubernatura el oficio CU/05/2017, por el que se solicitó al titular del Poder Ejecutivo del Estado, rindiera dentro del término de 30 días el informe correspondiente sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de una nueva entidad municipal, informe que fue rendido el treinta de octubre de dos mil diecisiete en sentido positivo, mismo que fue tomado en cuenta por las comisiones legislativas al emitir el dictamen correspondiente;

s) Que en lo que respecta al segundo de los requisitos relativos a la votación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado previsto en el artículo 44, de la Constitución Estatal, éste se cumplió cabalmente, ya que la LIII legislatura del Congreso del Estado de Morelos, en la actualidad se encuentra integrado por 30 diputados, por lo que las dos terceras partes de la legislatura la conforman 20 diputados, y si en la sesión ordinaria del Congreso del Estado de Morelos celebrada el día 9 de noviembre de dos mil diecisiete, 25 de ellos votaron a favor del dictamen, resulta evidente que sí se obtuvo la mayoría calificada requerida, por lo que de ninguna forma se vulnera el principio de debido proceso consagrado en el artículo 14 constitucional;

t) Que del análisis de la solicitud presentada por el Comité Pro Municipio de Tetelcingo y por las documentales adjuntadas al mismo elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas, se llegó a la conclusión de que se encontraban satisfechos los requisitos a que se refieren los artículos 132 a 137 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, por lo que se procedió a dictaminarse en sentido positivo y de esta forma se elaboró el dictamen que fue puesto a consideración del Pleno del Congreso del Estado;

u) Que mediante escrito presentado en las oficinas de la presidencia de la Mesa Directiva del Congreso del Estado el día 27 de junio de dos mil diecisiete, los CC. Sergio Barrera Tapia y Ramón Xopo Cera, delegado político municipal y presidente del Comité Pro Municipio del territorio de Tetelcingo, Municipio de Cuautla, Morelos, conforme a la fracción III del artículo 131 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, solicitaron al H. Congreso del Estado de Morelos, la creación del Municipio Indígena de Tetelcingo, Municipio de Cuautla,



bajo el régimen de usos y costumbres sobre su territorio de 1680 hectáreas y, a efecto de acreditar que cumplen con lo dispuesto en los artículos 131, 132, 133 y 134 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, adjuntaron a su solicitud una carpeta conformada por doscientas sesenta y una hojas útiles de documentales.

8. OCTAVO.—**Contestación del secretario de Gobierno.** El secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:

a) Que en cuanto a las manifestaciones del Municipio actor, éste no realiza ningún argumento que sustenten las supuestas omisiones en las que según él incurrió el Poder Legislativo Local, limitándose sólo a mencionar que no se cumplió con el proceso legislativo y que existen vicios en el procedimiento legislativo sin mayor argumento y mucho menos lo acredita con algún medio de prueba dichas afirmaciones;

b) Que el secretario de Gobierno cuenta con facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones estatales, así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia con fundamento en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Estatal; 10, 11, fracción II, y 21, fracción XXXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; así como 1, 10 y 11, fracción XXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, por lo que se sostiene la constitucionalidad de dichos actos;

c) Que en los actos de promulgación y publicación, que son los únicos que le pueden atribuir al Poder Ejecutivo del Estado, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala el Municipio actor, puesto que se actuó con apego a los numerales 130, 131, 132 y 133 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos;

d) Que contrario a lo manifestado por el Municipio actor en el sentido de que lo que se presentó al Congreso del Estado fue una solicitud de un Comité ajeno a las instituciones previsto en el artículo 42 de la Constitución Local y no una iniciativa de ley, al respecto señala tanto la Constitución Local como la Ley



Orgánica del Congreso del Estado, establecen que la solicitud para la creación de un Municipio indígena corresponde al gobernador constitucional del Estado, al Congreso del Estado, de forma individual o colectiva, así como a los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas que pretendan la integración del Municipio, en este caso, al Comité Pro Creación en términos del acta de asamblea del 19 de mayo de dos mil diecisiete;

e) Que el Municipio actor interpreta de forma errónea el hecho de que fue una simple solicitud la que originó el Decreto Número 2341, pasando por alto que el artículo 131, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, utiliza de manera específica el término "solicitud", la cual faculta a los miembros de las comunidades indígenas a presentar la solicitud de integración de un Municipio con esas características;

f) Que se debe tomar en consideración el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que para la creación de un nuevo Municipio, las Legislaturas Locales, para crearlos, deben también respetar los límites que derivan del artículo 115, constitucional para los casos en que las legislaturas estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, pues si el respeto de la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias; por ello las legislaturas locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la posibilidad de ofrecer pruebas y formular alegatos de conformidad con la jurisprudencia intitulada "MUNICIPIOS. EN EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DEL DECRETO QUE LOS CREA DEBE CONCEDERSE EL DERECHO DE AUDIENCIA A LOS MUNICIPIOS AFECTADOS."

9. NOVENO.—**Contestación del gobernador del Estado.** El gobernador del Estado de Morelos, por conducto de su consejero jurídico, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:



a) Que en cuanto a las manifestaciones del Municipio actor, este no realiza ningún argumento que sustenten las supuestas omisiones en las que según él incurrió el Poder Legislativo Local, limitándose sólo a mencionar que no se cumplió con el proceso legislativo y que existen vicios en el procedimiento legislativo sin mayor argumento y mucho menos lo acredita con algún medio de prueba dichas afirmaciones;

b) Que contrario a lo manifestado por el Municipio actor, el Decreto Número 2341 sí fue sancionado por el titular del Poder Ejecutivo Estatal, lo cual puede corroborarse de la simple lectura del instrumento legislativo de cuenta, en el cual, en su parte final, se inserta el nombre del gobernador constitucional del Estado;

c) Que al haberse llevado a cabo la sanción correspondiente del decreto, se confirmó por parte del Poder Ejecutivo Estatal el acto emitido por el Congreso Local, toda vez que de su análisis se estimó que el Decreto Número 2341 no tenía vicio alguno que diera lugar al ejercicio del derecho a realizar observaciones, o comúnmente denominado "derecho de veto";

d) Que el Municipio actor se equivoca con relación al refrendo del decreto impugnado al afirmar que no fue refrendado por el secretario de Gobierno ni por los "*secretarios del Poder Ejecutivo*" y, que en consecuencia, el mismo no existe; ello, pues de la simple lectura del instrumento de cuenta, en la parte final del mismo, se consigna el nombre del servidor público que en su momento fungía como secretario de Gobierno, así como la palabra "rúbricas", de lo cual se advierte claramente que el mismo sí fue refrendado;

e) Que debe señalarse lo que establece el artículo 76 de la Constitución Estatal, el cual fue reformado mediante Decreto 727, publicado en el periódico "Tierra y Libertad" de 20 de Julio de dos mil cinco, el cual no ha sufrido reforma posterior, por lo que si la publicación del Decreto Número 2341, tuvo lugar el 22 de diciembre de dos mil diecisiete, resulta inconcuso que para llevar a cabo su publicación en el órgano de difusión oficial del Estado, bastaba únicamente el refrendo del secretario de Gobierno, y al haberse acreditado que el decreto impugnado fue refrendado por el secretario de Gobierno, debe declararse infundado el argumento del Municipio actor en ese sentido;



f) Que respecto de la promulgación que de dicho instrumento debe llevar a cabo del Poder Ejecutivo del Estado, precisa que en la parte inicial y final, respectivamente, se consigna en primer lugar que el decreto fue remitido por el H. Congreso del Estado al gobernador constitucional para su promulgación y, al final, se inserta el nombre del titular del Poder Ejecutivo Estatal, lo cual acredita que sí fue llevada a cabo la promulgación correspondiente;

g) Que respecto a los actos concernientes del proceso legislativo en los que tuvo participación el Poder Ejecutivo Estatal, precisa que respecto de la publicación del Decreto Número 2341, la misma fue llevada a cabo debidamente en el ejemplar número 5563 del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", de 22 de diciembre de dos mil diecisiete, por lo que el Poder Ejecutivo Estatal sí cumplió con las formalidades previstas en la normativa correspondiente;

h) Que contrario a lo manifestado por el Municipio actor, los artículos 42, fracción V, de la Constitución Local, y del 128 al 137 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, prevén que el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde entre otros a los ciudadanos morelenses, al cual, debe añadirse el caso específico del artículo 131, fracción III, de la citada Ley Orgánica, el cual refiere que la solicitud para la creación de un Municipio indígena corresponde al gobernador del Estado, al Congreso del Estado, en forma individual o colectiva, así como a los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas que pretendan la integración del Municipio, lo cual fue lo que sucedió en la especie ya que como consta en el capítulo de antecedentes del decreto impugnado, fue el Comité Pro Creación quien presentó ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, la solicitud debidamente requisitada y acompañada de las documentales a que se refiere el artículo 144 de la Ley Orgánica del Congreso, a efecto de que se determinara la creación del Municipio indígena con denominación del Municipio de Tetelcingo, Morelos;

i) Que el Municipio actor interpreta de forma errónea el hecho de que fue una simple solicitud la que originó el Decreto Número 2341, pasando por alto que el artículo 131, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, utiliza de manera específica el término "solicitud", la cual faculta a los miembros de las comunidades indígenas a presentar la solicitud de integración de un Municipio con esas características;



j) Que si bien es cierto, la regla general establece que la creación de un decreto legislativo comienza con una iniciativa, la creación de un Municipio indígena tiene una excepción a dicha regla, pues si bien este acto concluye invariablemente a través de la expedición de un decreto legislativo, precisamente la normativa estatal establece que el proceso legislativo de erección de un Municipio indígena inicia con una solicitud, la cual en el caso concreto fue presentada por un comité integrado por un grupo de personas que fungen como representantes de la comunidad indígena de Tetelcingo; solicitud que hace las veces de iniciativa, pues así se consigna expresamente en el texto de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos;

k) Que contrario a lo afirmado por el Municipio de Cuautla, Morelos, el Congreso del Estado sí cumplió con la formalidad de solicitar al Ayuntamiento que se trata de desmembrar, el informe relativo a la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal; ello, a través del envío del oficio CU/03/2017, visto con lo cual, indiscutiblemente se respetó el derecho de audiencia del Municipio actor;

l) Que suponiendo sin conceder, como lo refiere el Municipio de Cuautla, que el Congreso del Estado al solicitar el informe respectivo haya omitido anexar la documentación relativa a los vértices y puntos geográficos que se verían afectados, así como la propuesta de cabecera municipal y el territorio a segregar, resulta indiscutible que al habersele requerido el informe, éste debió percatarse de dichas circunstancias en atención y contestación al oficio de referencia, por lo que en su caso debió haber solicitado al Congreso Estatal la documentación respectiva a fin de llevar a cabo su análisis y así estar en posibilidades de pronunciarse y emitir el informe solicitado;

m) Que respecto al argumento concerniente a que en el Municipio de Tetelcingo, Morelos, no se encuentra en su totalidad conformado por población indígena, debe precisarse que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece cuatro elementos fundamentales como base de los derechos de los pueblos indígenas, clasificándolos en objetivos y subjetivos; así, dentro de este último grupo encontramos el relativo a la auto-identificación colectiva en tanto pueblo indígena; por lo tanto, debe desestimarse lo manifestado por el Municipio actor ya que el derecho internacional establece que debe



reconocerse como indígenas a aquellas personas que se auto identifican como tales;

n) Que respecto a la acreditación de los representantes de los pueblos indígenas, tal representación se avaló a través de la creación del Comité Pro Municipio, constituido como una asociación civil e integrada por los CC. Ramón Xopo Cera, Juan Becerra Jiménez, Francisco Pacheco Palacios, Francisco Rendón Xixitla, Camila Galicia Moreno, Rufino Flores Uspango, los cuales se encontraban facultados para solicitar la creación del nuevo Municipio en términos del acta de asamblea determinada por los pobladores y aquellos reconocidos como avecinados, misma que fue debidamente certificada por el notario público número tres de la Sexta Demarcación Notarial en el Estado de Morelos;

o) Que resulta erróneo el señalamiento que hace el Municipio actor, en el sentido de que el Comité de referencia únicamente acreditó su representación del poblado de Tetelcingo, en términos del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5019, de 29 de agosto de dos mil doce, pues a través del Decreto Número 2148, por el que se crea el catálogo de pueblos y comunidades indígenas, el requisito que se cumple es el previsto por el artículo 132, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos relativo a la certificación de la autoridad competente, de la existencia de los pueblos o las comunidades indígenas;

p) Que resulta desatinada la afirmación del Municipio actor, en el sentido de que la creación de los nuevos Municipios debe ser por conducto del Constituyente Permanente Estatal; ello, pues el propio Texto Constitucional señala los requisitos que deben cumplirse para la creación de un nuevo Municipio sin que en ninguna parte se consigne que en tal proceso deba participar el Constituyente Permanente;

q) Que el Municipio actor confunde la expedición del decreto por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, con una reforma constitucional, pues dichos actos participan de naturaleza distinta, conforme a lo establecido en la normativa vigente en el Estado de Morelos, no pudiendo asimilarlos de manera alguna;

r) Que respecto de la afirmación del Municipio actor de que en la especie no se cumplieron con diversos requisitos previstos tanto en la Constitución



Estatual, como en la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, se debe estar al principio general de derecho que consigna que "*el que afirma está obligado a probar*"; es decir, quien afirma, incumbe la prueba, por lo que en el caso corresponde al Municipio actor probar sus afirmaciones en el sentido de que se incumplieron las formalidades necesarias para la erección del Municipio indígena;

s) Que al reunirse todos los requisitos previstos y comprobarse que la comunidad de Tetelcingo, Morelos, está conformada por una unidad política, social y cultural, que cuenta con capacidad económica y presupuestal asentada en un territorio determinado; que descende de pobladores que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, fueron todos esos hechos los que justificaron la necesidad de conformar el Municipio de Tetelcingo, como un Municipio independiente de Cuautla, Morelos;

t) Que la creación de los Municipios, es una facultad reservada a los Estados de la Federación, por lo que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio se encuentran consignados en la Constitución Local en la fracción XI, del artículo 41; aunado a que la decisión debe estar tomada por mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local, tal y como lo establece el inciso F), del fundamento referido, siendo que en el caso, el decreto impugnado fue aprobado por veinticinco votos de los treinta diputados integrantes de la LII Legislatura del Estado;

u) Que al momento de resolver la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá tomar en cuenta los derechos de los pueblos indígenas dentro del marco constitucional mexicano, entre los que encontramos el derecho a la autodeterminación y la autonomía, a la propia identidad como pueblo, al desarrollo y al territorio.

10. DÉCIMO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

11. DÉCIMO PRIMERO.—**Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha ocho de mayo de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia



prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

12. 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; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 Cuautla, del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad federativa, en la que se combaten normas de carácter general.

13. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** En este apartado se delimitará los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

14. El Municipio actor impugna el Decreto Número 2341, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos.

15. Por lo tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como norma impugnada el Decreto Número 2341 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos.

16. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.



17. El Municipio de Cuautla, Morelos, impugna en la especie, una norma general consistente en el Decreto Número 2341 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos.

18. Para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción II, del artículo 21, de la ley reglamentaria de la materia, que dispone:

"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 produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y;"

19. De la lectura del precepto antes transcrito, se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, conforme a la ley que lo rige.

20. Del análisis integral de la demanda y de las constancias de autos, se advierte que el actor tuvo conocimiento de la norma general, esto es, del Decreto Número 2341 al momento de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de fecha veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.¹

21. Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió, **del martes dos de enero al martes trece de febrero de dos mil dieciocho**, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días del veintitrés de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho por no ser periodo de labores de este Alto Tribunal de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el seis y siete,

¹ Foja 04, de la controversia constitucional 30/2018.



trece y catorce, veinte y veintiuno, veintisiete y veintiocho de enero; así como los días tres, cuatro y cinco, diez y once del mes de febrero, por corresponder a sábados y domingos y día feriado; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o y 3o, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 74 de la Ley Federal del Trabajo, y en el punto primero, inciso c), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

22. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **veintinueve de enero de dos mil dieciocho**, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

23. CUARTO.—**Legitimación Activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

24. Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

"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."

25. De las disposiciones legales transcritas, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

26. En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del Municipio de Cuautla, Morelos, María Paola Cruz Torres, en su carácter de síndico



de dicho Municipio, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, de doce de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.²

27. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece lo siguiente:

"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; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, 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."

28. Del contenido de esta disposición, se desprende que el síndico tiene la representación jurídica del Municipio en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio; además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

29. QUINTO.—**Legitimación Pasiva.** Acto continuo, se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que ésta resulte fundada.

² A foja 54 de la controversia constitucional 30/2018.



30. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el gobernador del Estado de Morelos, el secretario de Gobierno, así como el Congreso de dicha entidad federativa.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

31. En ese tenor, el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, establece:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

32. De la disposición legal transcrita, en relación con el artículo 11, párrafo primero, previamente referido, se desprende que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

33. En ese contexto, el gobernador del Estado de Morelos compareció a juicio por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostentó como encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento de fecha diecisiete de abril de dos mil diecisiete, suscrito por el gobernador constitucional del Estado, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5490, de diecinueve de abril de dos mil diecisiete.³

34. El artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establece:

³ Foja 530, de la controversia constitucional 30/2018.



"**Artículo 57.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará gobernador constitucional del Estado."

35. Por su parte, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos establece:

"**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."

36. Los artículos 4, 11, fracción XXXV, y 16, fracciones I y VII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica prescriben lo siguiente:

"**Artículo 4.** Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Consejería Jurídica contará con las unidades administrativas que enseguida se refieren:

"I. La Oficina del consejero;

"II. La Dirección General de Asuntos Burocráticos;

"III. La Dirección General de Asuntos Contenciosos;

"IV. La Dirección General de Consultoría de Asuntos Administrativos;

"**V. La Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo;**

"VI. La Dirección General de Legislación;

"VII. La Secretaría Técnica, y

"VIII. La UEFA."



"**Artículo 11.** Al frente de cada unidad administrativa de las que se enlistan en el artículo 4, del presente reglamento, habrá una persona titular con las siguientes atribuciones genéricas:

"...

"XXXV. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo, cuando así lo determine el consejero, en todos los juicios o negocios en que éste intervenga como parte o con cualquier carácter o como mandatarios, cuando se afecte su patrimonio o tenga interés jurídico; así mismo podrán participar como coadyuvantes en los juicios o negocios en que las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal intervengan con cualquier carácter y ejercer las acciones y excepciones que correspondan para su defensa administrativa o judicial."

"**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;

"...

"Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del gobernador, las personas titulares de las Secretarías, Dependencias, Entidades y unidades administrativas de la Administración Pública Estatal, en todos los trámites dentro del juicio de amparo, y en los demás procesos y procedimientos constitucionales."

37. De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, cuando medie el acuerdo respectivo, la representación del gobernador del Estado de Morelos, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Estado, particularmente en los juicios relativos a las acciones y controversias donde éste sea Parte, se deposita en el consejero jurídico, por lo que éste cuenta con facultades legales para



comparecer en la presente controversia constitucional en representación de aquél. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo tiene facultades para intervenir en esta controversia por parte del titular del Poder Ejecutivo.

38. En ese sentido, en el informe se agrega constancia de copia certificada del nombramiento del consejero jurídico de diecisiete de abril de dos mil diecisiete, suscrito por el gobernador del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5490, de diecinueve de abril de dos mil diecisiete,⁴ así como del acuerdo publicado en el referido Periódico Oficial, del once de junio de dos mil quince, por el que el gobernador del Estado autoriza al titular de la Consejería Jurídica para ejercer todas las atribuciones y facultades que requieran acuerdo previo.

39. Por lo tanto, se reconoce legitimación pasiva al gobernador del Estado de Morelos, quien comparece a juicio a través del consejero jurídico.

b) Secretario de Gobierno del Estado de Morelos

40. En este rubro, comparece Ángel Colín López en su carácter de secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acredita con copia certificada del nombramiento respectivo, expedido por gobernador del Estado de Morelos de fecha veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete con efectos a partir del uno de enero de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5566, de fecha tres de enero de dos mil dieciocho.⁵

41. A este respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el criterio de que los órganos de gobierno derivados; esto es, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino en una ley secundaria, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales al no ubicarse dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional.

⁴ Fojas 531 a 642 del expediente de la controversia constitucional 30/2018.

⁵ Fojas 493 a 507, ibídem.



42. No obstante lo anterior, para el caso de la legitimación pasiva, Este Tribunal Pleno ha determinado también que no se requiere necesariamente ser un órgano originario del Estado, por lo que en cada caso particular deberá analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con ese instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

43. Por lo tanto, si el secretario de Gobierno fue señalado como órgano demandado porque se le imputa no haber refrendado el decreto impugnado teniendo la obligación de hacerlo, debe tenerse en cuenta, por analogía, lo que establecen los artículos 92 de la Constitución Federal⁶ y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Federal⁷ en materia de refrendo, al no existir disposiciones similares a nivel estatal.

44. En efecto, de conformidad con dichos fundamentos jurídicos, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio en el caso del Poder Ejecutivo Federal, por lo que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

45. Por lo tanto, debe reconocerse la legitimación pasiva del secretario de Gobierno del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación.

⁶ "Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

⁷ "Artículo 13. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el secretario de Estado o el jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos. Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación."



46. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, el criterio jurisprudencial P./J. 109/2001 de este Alto Tribunal de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."⁸

c) Poder Legislativo del Estado de Morelos

47. Por otra parte, el Poder Legislativo compareció a juicio por conducto de Beatriz Vicera Alatríste, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión del día doce de octubre del año dos mil dieciséis, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura, de la que se desprende que la presidencia del mismo la ostentaba la persona mencionada.⁹

48. En ese sentido, cabe precisar lo dispuesto por el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos:

"Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

49. De acuerdo con el precepto transcrito, el presidente de la mesa directiva cuenta con la representación legal del Congreso Local, al que se atribuye la emisión de las normas que se impugnan.

⁸ Novena Época, Registro digital: 188738, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, Tesis P./J. 109/2001, página: 1104.

⁹ Fojas 115 a 512 del expediente en que se actúa.



50. En ese tenor, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación.

51. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se analizarán las causas de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

52. En ese sentido, el secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos adujo que el Municipio actor pasó por alto que en términos del artículo 21, fracción II, en relación con el 19, fracción VII, de la ley de la materia, ya no cuenta con la oportunidad de impugnar el decreto cuya invalidez se reclama en la presente controversia constitucional, motivo por el cual, a su juicio, es causa suficiente para sobreseerla.

53. Como se analizó en el considerando tercero relativo a la oportunidad de la presentación de la presente controversia constitucional, se estimó que la misma se había presentado oportunamente, toda vez que la demanda se presentó dentro de los treinta días hábiles como lo prevé el artículo 21, fracción II, de la ley de la materia; esto es, el día veintinueve de enero de dos mil dieciocho, siendo que el término corrió **del martes tres de enero al miércoles catorce de febrero de dos mil dieciocho**. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que en la especie no se actualiza la causa de improcedencia aducida por el secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

54. Al no haber más causas de improcedencia ni que este Alto Tribunal advierta de oficio la actualización oficiosa de alguna de ellas, a continuación, se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

55. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Los planteamientos esenciales del Municipio actor parten de la premisa de que el decreto impugnado es contrario a todo sustento jurídico al no cumplir con los requisitos esenciales del debido proceso legislativo, violentando así los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



56. Considera que en lugar de darse trámite a una iniciativa de ley que estima inexistente, lo que se tramitó fue una solicitud, la cual fue presentada al Pleno del Congreso Estatal por un comité y no por un órgano facultado para ello como lo prevé el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Morelos, incumplándose también, la observancia de la fórmula de expedición, sanción, refrendo de ley o decreto para que sea del conocimiento de todos los gobernados y la fecha de inicio de vigencia para que la ley pueda ser observada.

57. Afirma que nunca se le hizo de su conocimiento las posibles afectaciones en su territorio, ni se le otorgó la oportunidad de defender el interés municipal, con posibilidad de ofrecer pruebas y en su caso poder alegar; que el decreto impugnado no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución del Estado para crear un nuevo Municipio de carácter indígena, al no estar compuesto –el nuevo Municipio– por población indígena en su totalidad, entre otras cuestiones.

58. Estima que el proceso de creación de nuevos Municipios debe realizarse por conducto del Constituyente Permanente Estatal, ya que el artículo 111 de la Constitución Local reconoce los Municipios establecidos dentro del territorio del Estado por lo que para la integración de uno nuevo se debe observar lo que mandata el artículo 147 de la Constitución Local.

59. Afirma que la fundamentación y motivación del dictamen y la aprobación del mismo por parte del Congreso Estatal, debió partir de la base de una norma que le otorgue esa facultad; es decir, la de crear un nuevo Municipio indígena, desplegando su actuación con base en lo que disponen las normas constitucionales y secundarias, y con una ponderación de los elementos previstos en la norma.

60. Este Tribunal Pleno considera que debe **decretarse la invalidez** del Decreto dos mil trescientos cuarenta y uno, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, pero por razones diversas a las planteadas por el Municipio actor en su escrito de demanda.

61. Es decir, este Tribunal Pleno estima que de un análisis del procedimiento legislativo que dio pie al referido decreto, no se advierte la formulación de



una **consulta indígena previa**, a la cual estaba obligado el Congreso Estatal al tratarse de la erección de un nuevo Municipio dentro de la demarcación territorial del Municipio de Cuautla, que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa municipalidad.

62. Para justificar la decisión anunciada, la presente resolución se dividirá en dos apartados. De manera previa, conviene fijar el parámetro de regularidad aplicable y los precedentes relacionados con la consulta indígena (I); para finalmente, abocarse a la aplicación de dicho parámetro al caso concreto (II).

I. Parámetro de control de regularidad constitucional y precedentes relacionados con la consulta indígena.

63. El Municipio de Cuautla, Morelos, impugna el Decreto Dos Mil Trescientos Cuarenta y Uno, por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete. El artículo primero del mencionado decreto, establece literalmente lo siguiente:

"Artículo Primero. Se decreta la creación del nuevo Municipio de Tetelcingo, Morelos, en los términos de lo dispuesto por el título décimo primero, denominado 'De la creación de Municipios Indígenas', de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos."

64. De este artículo se desprende la creación de un nuevo Municipio denominado "Tetelcingo", con fundamento en el título décimo primero de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, intitulado "De la creación de Municipios Indígenas. "

65. Precisado el objeto de estudio constitucional, se procederá a establecer el parámetro de control constitucional y convencional que le da sustento al proceso de creación de nuevos Municipios indígenas, partiendo de las bases establecidas en la Constitución Estatal, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

66. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversos precedentes que de una interpretación del artículo 2o. de la Constitución Fede-



ral y el artículo 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

67. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de asuntos resueltos por este Tribunal Pleno, teniendo como ejemplos más recientes, lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas,¹⁰ 15/2017 y sus acumuladas¹¹ y 151/2017.¹²

68. En el primer precedente se decretó la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo prece-

¹⁰ Resuelta el diecinueve de octubre de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹¹ Resuelto el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

¹² Resuelto el veintiocho de junio de dos mil dieciocho. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.



dente, se decretó la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe. En el tercer precedente se decretó la **inconstitucionalidad** del Decreto 534/2017 que tuvo por objeto reformar diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado de Yucatán, por no respetarse el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas en el Estado de Yucatán.

69. En ese sentido, se advierte que para arribar a tales determinaciones, en esos asuntos se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de texto siguiente:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.



"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

"VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.



"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de Gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

"II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educa-



ción básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

"III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del Sistema Nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

"IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

"V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

"VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

"VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

"VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante



acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

"Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley."

70. Sobre esta norma, tal como se dijo en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

"A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.



"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el Gobierno Federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

"Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.



"Una vez suscritos los acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

"La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro que hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envío como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscribe en el marco nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–."



71. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar¹³ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

"Documento 2

"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

" ...

"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

" ...

¹³ Fuente: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/p-conju-doc2.html>



"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."

72. Lo anterior también se hizo evidente en lo fallado en la controversia constitucional 32/2012, en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2o. constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar. Así, en el citado precedente, se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de



Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año), el cual en lo que interesa, prevé:

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y coopera-



ción, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

73. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes expuestos anteriormente, este Tribunal Pleno ha llegado reiteradamente a la conclusión que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución¹⁴ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.¹⁵

74. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno reco-

¹⁴ Tesis P./J. 20/2014 (10a.) de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.", emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página: 202.

¹⁵ Da sustento a esta consideración, además, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaquí, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas.



noció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

75. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

76. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2o. constitucional. Incluso, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2o. constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.

77. Específicamente, en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

78. De esta forma, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representan-



tes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

- **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

79. Debe señalarse, como también se ha destacado en otros precedentes (en particular, en lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas), que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional



para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de **procedimientos legislativos**, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

II. Aplicación de los criterios constitucionales y convencionales en materia de consulta previa al caso concreto.

80. Una vez asentado el parámetro de control de regularidad así como lo dicho en diversos precedentes de este Tribunal Pleno, se procede a analizar el contenido sustantivo del proceso legislativo que prevé la creación de un nuevo Municipio indígena dentro del territorio del propio Estado de acuerdo con la legislación aplicable en la entidad federativa Morelos, y en particular, analizar si en dicho proceso se contempla el derecho a la consulta previa con el que cuentan como derecho fundamental las comunidades y los pueblos indígenas.

81. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, publicada por bando solemne el dieciséis de noviembre de mil novecientos treinta, establece en su artículo 40, fracción XI, como atribución del Congreso Local la posibilidad de crear nuevos Municipios dentro de los límites ya existentes, previo cumplimiento de ciertos requisitos.

82. Así, para la creación de un nuevo Municipio dentro de los límites territoriales del Estado, la Constitución Estatal en la citada fracción XI del artículo 40, establece los siguientes requisitos:

- Que en el territorio que pretenda erigirse en Municipio exista una población de más de 30,000 habitantes;
- Que se pruebe ante el Congreso que dicho territorio integrado por las poblaciones que pretenden formar los Municipios tiene potencialidad económica y capacidad financiera para el mantenimiento del gobierno propio y de los servicios públicos que quedarían a su cargo;



- Que el Municipio del cual trata de segregarse dicho territorio, pueda continuar subsistiendo;
- Que el Ayuntamiento del Municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal, quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquél en que le fuere solicitado; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida;
- Que igualmente se escuche al Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados desde la fecha en que se le remita la comunicación relativa; y
- Que la erección del nuevo Municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes.

83. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, el hecho de que el objeto de creación del decreto impugnado sea la erección de un Municipio dentro de los límites territoriales estatales conformado mayoritariamente **por pueblos y comunidades indígenas**.

84. En ese sentido, el artículo 40, fracción XI, en sus dos últimos párrafos de la Constitución del Estado de Morelos, establece un tratamiento particular cuando se trate de erigir un Municipio dentro de los límites territoriales del Estado conformado por pueblos o comunidades indígenas.

85. En efecto, la fracción XI del artículo 40 de la Constitución Estatal fue objeto de una reforma y adición mediante el Decreto novecientos noventa y nueve, publicado en el Periódico "Tierra y Libertad" de veintidós de agosto de dos mil dieciséis. Dicho decreto tuvo por objeto reformar los incisos d) y e), así como adicionar los dos últimos párrafos a la fracción XI, con el propósito de allanar los requisitos para la creación de Municipios indígenas en el Estado de Morelos.

86. Los párrafos adicionados establecen que para el caso de la creación de un Municipio **conformado por pueblos o comunidades indígenas**, se ob-



servará la aplicación de criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, que acrediten que las comunidades indígenas que se pretendan integrar mediante el reconocimiento como Municipio, conformen una unidad política, social, cultural, con capacidad económica y presupuestal, asentada en un territorio determinado y que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, estableciendo sólo la necesidad de cumplir con los requisitos señalados en los incisos D), E) y F) de esa fracción.¹⁶

87. Por tanto, para darle sentido y efectividad a la reforma y adiciones constitucionales antes señaladas, mediante Decreto Mil Ochocientos Sesenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos en materia de creación de Municipios indígenas.

88. El decreto de adición contiene 3 apartados identificados como: a) disposiciones generales; b) solicitud de creación y requisitos; y, c) procedimiento.

89. Dentro de las disposiciones generales, que se encuentran reguladas de los artículos 128 al 130, básicamente se especifica lo que se deberá considerar como criterios etnolingüísticos para efectos de la creación del nuevo Municipio que tenga población indígena, así como lo que se entiende por asentamiento físico.¹⁷ Lo anterior para efecto de acreditar que los pueblos o comunidades

¹⁶ Esto es, que el Ayuntamiento del Municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal, quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquel en que le fuere pedido; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida; que igualmente se oiga al ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados desde la fecha en que se le remita la comunicación relativa; y, que la erección del nuevo Municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes.

¹⁷ Artículo 129. Para los efectos del presente título, los criterios etnolingüísticos deberán considerar las correlaciones existentes entre los usos, actitudes lingüísticas o estructura de las lenguas y la cultura y costumbres de los pueblos o las comunidades existentes y su identidad étnica, para determinar diferencias entre culturas o épocas históricas y la conservación de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.



indígenas involucrados conforman una unidad política, social y cultural; que cuentan con capacidad económica y presupuestal; que se encuentran asentados en un territorio determinado; que provienen de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse el proceso de colonización o establecimiento de los actuales límites estatales, así como el hecho de reconocer autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.¹⁸

90. En la parte relativa a la solicitud y requisitos del Municipio indígena –artículos 131 al 133–, la forma de iniciar el procedimiento de creación de un nuevo Municipio indígena es a través de una solicitud y no una iniciativa de ley. Solicitud que compete realizar:

- Al gobernador constitucional del Estado;
- A los diputados del Congreso del Estado; y,
- A los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas que pretendan la integración del Municipio.

"En su determinación, deberán considerarse, en su caso y de manera enunciativa pero no limitativa, los siguientes criterios etnolingüísticos:

"a) Autoadscripción o autorreconocimiento para el caso de avecindados;

"b) Hogares de indígenas en los pueblos o las comunidades;

"c) Contigüidad;

"d) Ocupación espacial de los pueblos o las comunidades en núcleos agrarios;

"e) Límites municipales compartidos, y

"f) Contorno compartido por ejidos, comunidades o agrupaciones de pequeñas propiedades.

"Por asentamiento físico se entiende a los espacios geográficos ocupados por los pueblos o las comunidades de origen indígena, con actividades de larga duración de convivencia, uso y transformación de su entorno, modelados por la cultura de origen y transformados por la colonización y los procesos agrarios, en donde reproducen su cultura, economía y sociedad, incluyendo a las dotaciones de tierra obtenidas por su conformación en núcleos ejidales o comunales, en términos de la normativa."

¹⁸ "Artículo 130. Para la creación de Municipios a que se refiere el artículo precedente, deberán aplicarse criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico tendentes a acreditar que:

"I. Los pueblos o las comunidades indígenas involucrados conformen una unidad política, social y cultural;

"II. Cuenten con capacidad económica y presupuestal;

"III. Estén asentados en un territorio determinado;

"IV. Descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o el establecimiento de los actuales límites estatales, y

"V. Reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres."



91. A la solicitud que presenten los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas, se deberá adjuntar la certificación de la autoridad competente sobre su existencia como pueblo o comunidad indígena; la designación de representantes, expedida por la asamblea, junta de pobladores o cualquier forma de reunión determinada por los pobladores y quienes estén reconocidos como avecinados; así como el documento idóneo que acredite su identidad.¹⁹

92. Respecto del procedimiento que debe seguirse, la solicitud se presenta ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado, la cual se encuentra obligada a dar cuenta al Pleno en la sesión ordinaria inmediata siguiente, turnándose dicha solicitud a las Comisiones Unidas de Gobernación, Gran Jurado y Ética Legislativa y de Pueblos Indígenas, para su análisis y dictamen.

93. En dicho proceso deberá cumplirse de manera oportuna con lo dispuesto en los incisos D) y E) de la fracción XI del artículo 40 de la Constitución Estatal.²⁰ Esto es, que el Ayuntamiento del Municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal; quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquél en que le fuere pedido; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida.

94. De la misma forma se debe oír la opinión del Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados a partir de la fecha en que se le remita la solicitud de opinión.

¹⁹ "Artículo 132. Para acreditar la capacidad de pedir de los representantes de los pueblos o las comunidades indígenas a que se refiere el artículo precedente, se deberá exhibir y adjuntar a la solicitud lo siguiente:

"I. Certificación de la autoridad competente, de la existencia de los pueblos o las comunidades indígenas;

"II. Certificación de la designación como representantes, expedida por la asamblea, junta de pobladores o cualquier forma de reunión determinada por los pobladores y quienes estén reconocidos como avecinados, y

"III. Documento idóneo que acredite su identidad."

²⁰ "Artículo 136. Se dará cumplimiento de manera oportuna a lo dispuesto en los incisos D) y E) de la fracción XI del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."



95. Satisfechos dichos requisitos de la solicitud, se procederá a realizar el dictamen respectivo, atendándose las disposiciones que sobre esta actividad se contienen en el **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**.²¹

96. Será entonces, con fundamento en el título séptimo, intitulado "del proceso legislativo", capítulo quinto, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos (en adelante, "El Reglamento"), donde se establecen las disposiciones relativas a los dictámenes y el cauce que se les dé dentro del proceso legislativo. Es decir, el proceso de creación de un nuevo Municipio en esta parte se complementa con el proceso legislativo a fin de que la erección de la nueva entidad municipal sea a través del cauce democrático de la representación estatal.

97. En ese sentido, ningún proyecto de dictamen podrá debatirse sino pasa primero a la comisión o comisiones correspondientes y sin que éstas lo hayan dictaminado de manera previa.²² Para tal efecto, una vez recibida la solicitud, el secretario técnico de la comisión deberá garantizar que cada diputado integrante de la misma reciba copia dentro de un plazo que no exceda de 48 horas contadas a partir de la recepción del turno ordenado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso.²³

98. La solicitud será analizada primero en lo general para determinar su procedencia o improcedencia; una vez aprobada dicha procedencia, se procederá a su discusión en lo particular. Los artículos no reservados se considerarán aprobados sin mayor trámite. Cada propuesta de modificación en lo particular deberá de presentarse por escrito para su análisis y discusión.²⁴

99. El propio reglamento establece que en aquellos dictámenes emanados de los órganos colegiados del Congreso que deban ser sometidos a la conside-

²¹ "Artículo 137. Una vez satisfechos los requisitos establecidos en el presente título, se procederá a elaborar el dictamen respectivo, atendándose las disposiciones que sobre esta actividad se contienen en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos."

²² Artículo 103 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

²³ Artículo 104, fracción I, *ibídem*.

²⁴ *Ibidem*, fracciones II, III y IV.



ración de la asamblea, deberán observar los siguiente: a) en la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la mesa directiva dará cuenta a la asamblea con él o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el semanario de los debates; b) acto seguido, se procederá a abrir la discusión del dictamen; y, c) en el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados.²⁵

100. Así, en la organización de los debates, el secretario debe elaborar la lista y dar lectura antes de comenzar la discusión de los diputados que pidan hacer uso de la palabra para hablar en contra o a favor del dictamen.²⁶ Declarado suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general por el presidente, se procederá a votarlo en tal sentido; aprobado que sea, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular.²⁷ Una vez agotada la discusión y votación de los artículos en lo particular, el presidente de la mesa directiva procederá a realizar la declaratoria correspondiente en lo general y de los que no fueron reservados.²⁸

101. De todo lo narrado, este Tribunal Pleno advierte que tanto en la Constitución Estatal como en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el proceso de creación de un nuevo Municipio en territorio del Estado, que tenga por objeto la creación de un Municipio con pueblos o comunidades indígenas **no contempla la obligación de establecer una consulta previa**, siendo que dicho acto de erección puede ser susceptible de afectar directamente a las comunidades indígenas que se ubican en el territorio donde se pretenda erigir la nueva municipalidad.

102. En efecto, del proceso de solicitud antes narrado, así como del proceso realizado en sede legislativa estatal se advierte que no existe previsión alguna por medio de la cual se mandate la realización de una consulta previa a

²⁵ Artículo 113, ibídem.

²⁶ Artículo 116, ibídem.

²⁷ Artículo 127, ibídem.

²⁸ Artículo 129, ibídem.



los pueblos o comunidades indígenas, siendo que, de conformidad con los artículos 131²⁹ y 135³⁰ de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas de Morelos, aparte de reconocérseles el derecho a ser consultados y a la participación ciudadana, se prevé que las autoridades estatales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, antes de adoptar y aplicar cualquier medida legislativa o administrativa que sea susceptible de afectar su entorno, tienen la obligación de implementar una consulta mediante procedimientos apropiados y en particular a través de autoridades comunitarias o representantes tradicionales.

103. Como se destacó en los precedentes señalados en el apartado I de la presente resolución –en particular, en lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas–, la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar circunscrito a esos ordenamientos, ya que las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de **procedimientos legislativos**, cuyo contenido verse sobre derechos o prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas.

104. Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los miembros de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente en su modo de vida.

²⁹ "Artículo 131. Se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades a la consulta y a la participación ciudadana como elemento fundamental de su desarrollo humano, colectivo social y económico. Se consultará a los pueblos y comunidades indígenas, cuando se prevean medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos."

³⁰ "Artículo 135. Las autoridades estatales en sus ámbitos de competencia tienen la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, antes de adoptar y aplicar cualquier medida, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de autoridades comunitarias o representantes tradicionales, cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar su entorno."



105. Y lo anterior tiene un efecto práctico trascendental para el caso que se estudia. Es decir, si bien el Pueblo de Tetelcingo es una comunidad integrada por varios pueblos cuya lengua predominante es el möisehualé –una variante lingüística de la lengua náhuatl–³¹ de acuerdo con un estudio de grupos étnicos realizado por el Consejo Estatal de Población del Estado de Morelos,³² en la entidad se identificaron alrededor de treinta y dos comunidades indígenas, cuyo rango puede variar a treinta y cinco, si se incluyen Municipios como Cuernavaca o los pueblos de Ocotepéc, Ahuatepec y Santa María Ahuacatlán, sin contar a una considerable población flotante de grupos étnicos inmigrantes de origen Nahuatl (población indígena preponderantemente instalada en Tetelcingo), Tlapaneco, Mixteco, Mazahua y Totonaca, entre otros, de los Estados circunvecinos que acuden a vender artesanías o a emplearse como jornaleros agrícolas.³³

106. El mismo estudio indica que la población indígena se dispersa en todos los Municipios que integran la entidad, pero en quince de ellos, es en donde se concentra el mayor número de población indígena, esto es, en los Municipios de Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Tepoztlán, Tetela del Volcán, Yauatepec, Xochitepec, Tlayacapan, Emiliano Zapata, Atlatlahuacán y Tlaltizapán.³⁴

107. Lo anterior es de alta relevancia para efectos de este fallo, porque el Municipio de Cuautla, donde se propone erigir al Municipio de Tetelcingo, colinda con los Municipios de Atlatlahuacán, Ayala, Yauatepec y Yecapixtla, todos ellos, con una alta composición poblacional de pueblos o comunidades indígenas de acuerdo con el estudio del Consejo Estatal de Población del Estado de Morelos.

108. Esta circunstancia refuerza aún más los criterios convencionales antes señalados y los de este Tribunal Constitucional, de que en la especie se requiere una **consulta previa** para informar de manera adecuada, informada y de buena fe, la creación de un Municipio con población mayoritariamente indí-

³¹ De acuerdo al peritaje antropológico para constatar la autenticidad como pueblo indígena de Tetelcingo, visible a fojas 222 a 238 del expediente de la controversia constitucional 30/2018.

³² Secretaría de Gobierno, Grupos Étnicos, fecha de consulta 16/10/2019 (en formato PDF), en la dirección de la Internet: http://coespo.morelos.gob.mx/lengua_indigena/grupos-etnicos

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibid*.



gena en territorio del Municipio de Cuautla y primordialmente a todos aquellos Municipios colindantes en donde se encuentra –ya sea de manera permanente o flotante– población indígena perteneciente a las diferentes etnias que componen el Estado de Morelos.

109. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto dos mil trescientos cuarenta y uno, por el cual se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, existe una violación directa a los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidez** de manera total. Ahora, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el Municipio de Cuautla combate de manera específica el proceso legislativo de creación del Municipio, al considerar que se vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 14 constitucional y ligado con el artículo 16 del mismo Ordenamiento Supremo, al carecer de falta de motivación y fundamentación. Sin embargo, dichos conceptos de invalidez no serán analizados dada la conclusión hasta aquí alcanzada.

110. OCTAVO.—**Efectos.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,³⁵ señalan que las sen-

³⁵ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"estimaren violados;

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

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

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales."

"Artículo 44. Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.



tencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

111. Por lo tanto, se declara la invalidez total del Decreto Número 2341, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por el cual se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, en la inteligencia de que las autoridades involucradas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, deberán tomar las medidas necesarias en un plazo razonable y suficiente para la realización de la consulta previa respetando el estándar convencional, constitucional y legal, pero sin que dicho plazo sea excesivo en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas.

112. Finalmente, al no ser materia penal, esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número dos mil trescientos cuarenta y uno por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, para los efectos precisados en el último apartado de esta ejecutoria, en la inteligencia de que la de-

Quando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

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

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

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



claración 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 Morelos.

TERCERO.—Publíquese la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, 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 mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez del Decreto Número dos mil trescientos cuarenta y uno por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, por razón de falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

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



presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de determinar los efectos consistentes en realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

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.

La Ministra ponente Piña Hernández anunció voto particular genérico.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de diez de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 151/2005, P./J. 80/2006 y P./J. 109/2001 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, diciembre de 2005, página 2298, XXIII, junio de 2006, página 964 y XIV, septiembre de 2001, página 1104, con números de registro digital: 176520, 174874 y 188738, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 30/2018.

En la sentencia dictada en la controversia constitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó declarar la invalidez del Decreto Número Dos mil trescientos cuarenta y uno por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.

Lo anterior al considerar que la Constitución Estatal y el Reglamento para el Congreso, ambos del Estado de Morelos, en el proceso de creación de un nuevo Municipio en territorio del Estado, con pueblos o comunidades indígenas, no contempla la obligación de establecer una consulta previa, no obstante que dicho acto puede ser susceptible de afectar directamente a las comunidades indígenas que se ubican en el territorio donde se pretenda erigir la nueva municipalidad y, en ese sentido, no se celebró la consulta indígena, a la cual estaba obligado el Congreso Estatal.

Si bien comparto la decisión de fondo, considero importante destacar que respecto del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas previamente, este Tribunal Pleno se pronunció al resolver la controversia constitucional 32/2012 en sesión pública celebrada el veintinueve de mayo de dos mil trece, así como en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y 151/2017, resueltas en sesiones de diecinueve de octubre de dos mil quince y veintiocho de junio de dos mil dieciocho, respectivamente.

En esos asuntos se sostuvo que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas puede deducirse a partir del reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación, la preservación de su cultura e identidad, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación realizado en el artículo 2o. de la Constitución Federal; específicamente en el primer párrafo del apartado B, donde se impuso como obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

También se señaló que dicho derecho se encuentra establecido en los artículos 6 y 7,¹ del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pue-

¹ "Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:



los Indígenas y Tribales en Países Independientes,² pues se dispuso que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a la consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados, de buena fe y a través de sus representantes con la finalidad de llegar a un acuerdo cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.³

De igual forma, en los precedentes de este Pleno se señaló que si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, las disposiciones normativas señaladas sí establecen en favor de las comunidades indígenas tal prerrogativa.

"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"Artículo 7.

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

² Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de ese año.

³ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.



Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en los procesos de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Lo anterior sin dejar de reconocer que la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias;⁴ sin embargo, el ejercicio del derecho de consulta no debe limitarse a esos ordenamientos, pues dichas comunidades deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos que pueden afectarles.

En el caso, el decreto impugnado afecta de manera directa los derechos de las comunidades indígenas de esa entidad.

Es así, porque como se establece en la sentencia, el Municipio de Cuautla, lugar en el que se propone erigir al Municipio de Tetelcingo, colinda con los Municipios de Atlatlahuacan, Ayala, Yautepec y Yecapixtla, todos ellos con una alta composición indígena, de acuerdo con el estudio del Consejo Estatal de Población del Estado de Morelos.

En ese sentido, se requería una consulta previa para informar de manera adecuada, informada y de buena fe, la creación de un Municipio con población mayoritariamente indígena en territorio del Municipio de Cuautla y, primordialmente, a todos aquellos Municipios colindantes en donde se encuentra población indígena perteneciente a las diferentes etnias que componen el Estado de Morelos.

Consecuentemente, el Decreto Número Dos mil trescientos cuarenta y uno por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Estado de Morelos, afecta de manera directa los derechos de las comunidades indígenas de esa entidad.

Este análisis de afectación, en mi opinión, no debe realizarse necesariamente de manera sistemática, sino caso por caso, de tal manera que se tenga claro que puedan llegar a dañarse los derechos e intereses de una comunidad indígena.

Por tanto, como se arriba en la ejecutoria, con el Decreto impugnado se advierte que efectivamente pueden verse perjudicados derechos de comunidades indígenas que radican en el Estado de Morelos y, en ese sentido, debió realizarse la consulta respectiva.

⁴ Por ejemplo, la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos.



"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."

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 2021.

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

Voto Aclaratorio que el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá formula en la controversia constitucional 30/2018.

El veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la controversia constitucional 30/2018, promovida por el Municipio de Cuautla, Morelos, en contra del Decreto 2341, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, por medio del cual se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos.

El Pleno reunido advirtió que se actualizaba una causa de invalidez consistente en la falta de consulta previa para comunidades indígenas, mayoritarias en el territorio sobre el cual que se pretendía crear un nuevo Municipio.

Aunque compartí el sentido de la mayoría,¹ pues a mi juicio, el decreto era inválido por la ausencia de consulta; me gustaría especificar cuáles fueron las razones para considerarlo y reiterar que con ello, no prejuzgué sobre posteriores motivos de invalidez.

Voté por la necesidad de una consulta previa a pueblos indígenas porque consideré que la creación de un Municipio, la determinación de qué colonias lo integran y la elección de sus autoridades y métodos de elección, eran decisiones que afectaban directamente en sus formas de vida tradicionales y que, sobre todo, desbordaban el alcance de la solicitud inicial.

¹ Integrada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y el presente.



Para llegar a esa determinación, no influyó en mí el hecho de que estuviéramos en presencia de un Municipio que la Constitución de Morelos denomina "indígena",² simplemente, tal como se extrae del decreto impugnado, constaté la presencia de población indígena.

Sin embargo, no por ello convalido la existencia de estos municipios denominados indígenas, como una categoría o un orden diferenciado dentro de nuestra Constitución Federal.

En ese sentido, considero que en el Estado Mexicano podemos seguir reconociendo la existencia de cinco órdenes competenciales y de ningún lado extraigo la posibilidad de un sexto orden conformado por Municipios indígenas, que tengan un conjunto de facultades distintas a las que prevé el artículo 115. Máxime, si consideramos que en este caso se dispensa a los interesados la acreditación de la factibilidad de la prestación de servicios municipales para la creación de un nuevo Municipio.

² Artículo 40. Son facultades del Congreso:

"...

"XI. Crear nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, previos los siguientes requisitos:

"A). Que en el Territorio que pretenda erigirse en Municipio existirá (sic) una población de más de 30,000 habitantes.

"B). Que se pruebe ante el Congreso que dicho territorio integrado por las poblaciones que pretenden formar los Municipios tienen potencialidad económica y capacidad financiera para el mantenimiento del Gobierno propio y de los Servicios públicos que quedarían a su cargo.

"C). Que los Municipios del cual trata de segregarse el territorio del nuevo Municipio, puedan continuar subsistiendo.

"D). Que el Ayuntamiento del Municipio que se trata de desmembrar rinda un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de la nueva entidad municipal; quedando obligado a dar un informe dentro de los 30 días siguientes a aquél en que le fuere pedido; si transcurriese el plazo fijado sin que el Ayuntamiento rinda el informe requerido, se entenderá que no existe observación contraria a la creación pretendida;

"E). Que igualmente se oiga al Ejecutivo del Estado, quien enviará su informe dentro del término de 30 días contados desde la fecha en que se le remita la comunicación relativa;

"F). Que la erección del nuevo Municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los Diputados presentes.

(Adicionado, P.O. 22 de agosto de 2016)

"Para la creación de Municipios conformados por pueblos o comunidades indígenas, se aplicarán criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, que acrediten que las comunidades indígenas que se pretendan integrar mediante el reconocimiento como Municipio, conformen una unidad política, social, cultural, con capacidad económica y presupuestal, asentada en un territorio determinado y que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, **debiéndose cumplir sólo con los requisitos señalados en los incisos D), E) y F) de esta fracción. ..."**



Frente a la posible confusión, primero inducida por la denominación de "municipio indígena" presente en el ordenamiento local, y eventualmente trasladable a un error conceptual, es importante traer a cuenta la exposición de motivos de la reforma de dos mil uno al artículo dos constitucional, en la que expresamente se afirmó:

"La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de Estado dentro del Estado Mexicano. La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado Nacional Soberano: el Estado Mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano y que señalen los Poderes Supremos de nuestra Unión.

"...

"El reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un Municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos en sentido de jerárquicamente a las autoridades municipales respecto a las autoridades municipales respecto a las autoridades del pueblo indígena al que pertenecen. De la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse, entre otras razones, porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada Municipio."

En síntesis, el objeto de este voto es aclarar que voté a favor de la necesidad de una consulta previa, porque del expediente me fue posible constatar la existencia de una población mayoritaria autoadsrita y que consideré que, la determinación de crear un nuevo Municipio, elegir sus autoridades, reconocer ciertos usos y costumbres, definir el régimen transitorio y delimitar las colonias, eran cuestiones que les afectaban de manera directa en sus modos de vida tradicionales, en virtud del artículo 2o. constitucional y del 6o. del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Para ello, no influyó el hecho de que la Constitución Local los denomine "Municipios indígenas". Tampoco implicó prejuzgar sobre la validez de esta denominación y de la posible figura que con ello se crea.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 2021.

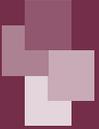
Este voto se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Segunda Parte
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

BENEFICIOS PRELIBERACIONALES DE LIBERTAD CONDICIONADA Y LIBERTAD ANTICIPADA. REQUERIR PARA SU OBTENCIÓN QUE A LA PERSONA SENTENCIADA NO SE LE HAYA DICTADO DIVERSA SENTENCIA CONDENATORIA FIRME NO VULNERA EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*, NI SE CONTRAPONA CON EL DERECHO PENAL DEL ACTO.

AMPARO EN REVISIÓN 34/2021. 19 DE MAYO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día **diecinueve de mayo de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 34/2021, interpuesto por la defensa del señor ***** o ***** , contra la resolución que el treinta de septiembre de dos mil veinte dictó el Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, en el juicio de amparo indirecto ***** .

La cuestión que debe resolver esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si los artículos 137, fracción I y 141,



fracción I, ambos de la Ley Nacional de Ejecución Penal¹ atentan contra el principio *non bis in idem* (no ser sancionado dos veces por el mismo delito) y contra el derecho penal de acto, al condicionar el otorgamiento de los beneficios preliberacionales de la libertad condicionada y la libertad anticipada a que en contra de la persona privada de la libertad que lo solicita no se haya dictado diversa sentencia condenatoria firme.

I. Elementos necesarios para resolver

1. **Hechos.** El veinticuatro de febrero de dos mil catorce, aproximadamente a las tres horas, sobre la carretera de ***** , a la altura del ejido ***** , en el Municipio de ***** , Michoacán, elementos de la Séptima Unidad de Apoyo a Operativos Conjuntos de la División de Fuerzas Federales de la Policía Federal, a bordo de un vehículo, realizaban actividades de prevención, disuasión y vigilancia, en el marco del operativo ***** .

2. Un hombre que caminaba por la orilla de la vía asfáltica logró llamar la atención de los agentes policiales haciéndoles señas, quienes por tal razón detuvieron su marcha. El sujeto se acercó y les informó que en la huerta ***** , del referido ejido y Municipio, había personas que portaban armas largas.

3. Los elementos policiales se dirigieron al lugar indicado y una vez que arribaron a una distancia aproximada de quince metros observaron a varias personas que portaban armas largas. Entre dichas personas se encontraba el señor ***** , por lo que procedieron a su detención.

4. El señor ***** tenía en su mano derecha un arma larga color negro, calibre 7.62x39 milímetros, con empuñaduras de madera y matrícula ***** . Además, portaba un cargador abastecido con treinta cartuchos sin marca, y en la bolsa izquierda del pantalón traía treinta y un cartuchos del mismo calibre.

¹ **Artículo 137.** Requisitos para la obtención de la libertad condicionada

"Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:

"I. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme."

Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada. ... Para conceder la medida de libertad anticipada la persona sentenciada deberá además contar con los siguientes requisitos:

"I. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme."



5. En el lugar también localizaron una maleta de color azul con doscientos sesenta envoltorios pequeños de plástico transparente que contenían metanfetaminas y cincuenta bolsas de material sintético transparente anudadas, de tamaño mediano, con marihuana.

6. **Causa penal.** Por los hechos anteriores, el nueve de marzo de dos mil quince, en la causa *****², el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Michoacán dictó sentencia condenatoria en contra del señor *****³ por los delitos contra la salud, en la modalidad de posesión de metanfetamina, con fines de comercio, en su variante de venta;² narcomenudeo, en la modalidad de posesión de marihuana, con fines de venta;³ portación de arma de fuego⁴ y posesión de cartuchos,⁵ ambos de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea; se le impuso la pena de diez años de prisión y doscientos días multa equivalentes a \$12,754.00 (doce mil setecientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional); de igual forma se ordenó su amonestación, la suspensión de sus derechos políticos y civiles, y se negaron los beneficios sustitutivos de la pena de prisión y de condena condicional.

7. **Apelación.** Inconforme con dicha sentencia, el señor ***** interpuso recurso de apelación, el cual fue radicado con el número de expediente *****⁵, del índice del Primer Tribunal Unitario del Décimo Primer Circuito que por resolución de treinta y uno de agosto de dos mil quince modificó la sentencia de primera instancia, únicamente para reducir el monto de la multa a \$6,377.00 (seis mil trescientos setenta y siete pesos 00/100 moneda nacional).

8. **Amparo directo.** En contra de la resolución señalada en el párrafo anterior, el señor ***** promovió amparo directo del que conoció el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito en el expediente *****⁵, que en sesión de diecinueve de mayo de dos mil dieciséis sobreseyó respecto

² Previsto y sancionado por el artículo 195, párrafo primero, en relación con el 193 y 194, fracción I, todos del Código Penal Federal.

³ Previsto y sancionado en el artículo 476, en relación con la tabla prevista en el 479, de la Ley General de Salud.

⁴ Previsto y sancionado por el artículo 83, fracción III, en relación con el numeral 11, inciso c), de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

⁵ Previsto y sancionado por el artículo 83 Quat, fracción II, en relación con el 11 inciso c), vinculado con el f), de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en términos del numeral 13, fracción II, del Código Penal Federal.



de la sentencia dictada en primera instancia debido a que cesaron sus efectos, pero negó por lo que hace a la sentencia de segunda instancia.

9. **Procedimiento de ejecución de la pena.** Con motivo de lo anterior, la sentencia condenatoria quedó firme, razón por la cual el Juez Segundo de Distrito Especializado en Ejecución de Penas en la Ciudad de México, en el expediente ***** , inició el procedimiento de ejecución de las penas impuestas al señor ***** .

10. **Solicitud de beneficios preliberacionales.** El dieciocho de julio de dos mil dieciocho, el señor ***** solicitó los beneficios preliberacionales de remisión parcial de la pena, libertad preparatoria, libertad condicionada y libertad anticipada.

11. **Primera instancia.** El Juez Segundo de Distrito Especializado en Ejecución de Penas en la Ciudad de México tramitó la solicitud de beneficios preliberacionales en el expediente incidental ***** (derivado del expediente *****). Seguida la secuela procesal, el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, el Juez de Ejecución dictó sentencia en la cual resolvió declarar improcedente la solicitud de los beneficios de remisión parcial de la pena y libertad preparatoria, ya que la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal implicó su derogación.

12. En relación con los beneficios preliberacionales de libertad condicionada y libertad anticipada, resolvió negar la solicitud, dado que el señor ***** no cumplió con el requisito previsto en los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, consistente en no contar con diversa sentencia condenatoria firme, ya que además de la sentencia de la que derivó la solicitud de beneficios preliberaciones fue sentenciado en la causa ***** , por el Juez Tercero de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Judicial de Uruapan, Michoacán, por el delito contra el medio ambiente, en su modalidad de transportación de productos forestales; delito por el cual se le había impuesto la pena de dos años de prisión.

13. **Segunda instancia.** Contra la determinación anterior, el señor ***** interpuso el recurso de apelación que conoció el Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito en el expediente ***** , que el veintiocho de febrero de dos mil veinte confirmó la sentencia recurrida, al estimar que,



efectivamente, los beneficios preliberacionales de remisión parcial de la pena y libertad preparatoria se encontraban derogados y que, en relación con los beneficios preliberacionales de libertad condicionada y anticipada, el recurrente no cumplía con el requisito de no contar con diversa sentencia condenatoria firme, previsto en los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por las razones establecidas por el Juez de Ejecución.

14. **Amparo indirecto.** Inconforme, el señor ***** promovió amparo indirecto, en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, al estimar que vulneran los artículos 18 y 23 de la Constitución Federal.⁶

15. En los conceptos de violación expuso lo siguiente:

a. Se vulnera el principio *non bis in idem*, reconocido en el artículo 23 de la Constitución Federal, que establece que no deben valorarse dos veces las mismas circunstancias que fueron consideradas en perjuicio de la persona sentenciada al emitir sentencia condenatoria.⁷

b. Para determinar la procedencia de los sustitutivos de la pena de prisión o la condena condicional, los artículos 70, último párrafo, y 90, fracción I, incisos b) y c), del Código Penal Federal establecen la obligación de valorar los antecedentes personales y penales de la persona sentenciada.⁸

⁶ **Artículo 18. Segundo párrafo.** El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres computarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto."

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia."

⁷ Citado en la nota al pie número 6.

⁸ **Artículo 70.** La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes: ...

Último párrafo. La sustitución no podrá aplicarse a quien anteriormente hubiere sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio. Tampoco se aplicará a quien sea condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 de este código."

Artículo 90. El otorgamiento y disfrute de los beneficios de la condena condicional, se sujetarán a las siguientes normas: ...



c. Por ende, si los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, ordenan que el Juez tome en cuenta una circunstancia o hecho que se valoró en una etapa previa, dentro del mismo proceso penal y ello genera una nueva consecuencia jurídica en perjuicio de la persona sentenciada, como los antecedentes penales, vulneran el artículo 23 de la Constitución Federal.⁹

d. Los artículos impugnados vulneran al paradigma de derecho penal de acto reconocido en el artículo 18 de la Constitución Federal, que esta Primera Sala definió en la jurisprudencia 1a./J. 19/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS."¹⁰

⁹ I. El Juez o tribunal, en su caso, al dictar sentencia de condena o en la hipótesis que establece la fracción X de este artículo, suspenderán motivadamente la ejecución de las penas, a petición de parte o de oficio, si concurren estas condiciones: ...

"b) Que el sentenciado no sea reincidente por delito doloso, haya evidenciado buena conducta antes y después del hecho punible y que la condena no se refiera a alguno de los delitos señalados en la fracción I del artículo 85 de este código; y,

"c) Que por sus antecedentes personales o modo honesto de vivir, así como por la naturaleza, modalidades y móviles del delito, se presuma que el sentenciado no volverá a delinquir."

⁹ El texto del artículo 23 constitucional se cita en la nota al pie número 6.

¹⁰ El artículo 18 constitucional se cita en la nota al pie número 6.

El texto de la jurisprudencia 1a./J. 19/2014 (10a.), es el siguiente: "De la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como 'derecho penal del acto' y rechaza a su opuesto, el 'derecho penal del autor'. Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculpado son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena. Al sujeto activo del delito (quien en esta teoría suele ser llamado delincuente) puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Así, la pena suele concebirse como un tratamiento que pretende curar, rehabilitar, reeducar, sanar, normalizar o modificar coactivamente la identidad del sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo 'peligroso' o 'patológico', bajo el argumento de que ello redundará en su beneficio. Por ello, el cuántum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el 'delincuente' y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad 'peligrosa' o 'conflictiva' fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley. Además, el derecho penal de autor asume que el Estado –actuando a través de sus órganos– está legitimado para castigar la ausencia de determinadas



e. La concesión de beneficios preliberacionales debe atender a las acciones y comportamiento de la persona sentenciada durante la compurgación de la pena de prisión, en tanto que sus antecedentes penales, condiciones particulares y personales ya fueron analizados al dictarse la sentencia condenatoria, tanto en la individualización de la pena como en el análisis de la procedencia de los sustitutivos de la pena de prisión y la condena condicional.

f. El requisito de no tener diversa sentencia condenatoria firme debe entenderse en relación con el periodo de compurgación de la pena de prisión, dado que la Ley Nacional de Ejecución Penal es aplicable a la ejecución de la pena, de ahí que para su análisis no se deben considerar aspectos o circunstancias que no se hayan llevado a cabo en dicho periodo.

g. La autoridad responsable debió llevar a cabo un control de constitucionalidad de los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, ambos de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

h. La autoridad responsable no aplicó el artículo 27, fracción V, letras G y H, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que prevé la cancelación de antecedentes penales, precepto que es más benéfico en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, lo que hubiera traído como consecuencia que los antecedentes penales se cancelaran y no fueran valorados para negar los beneficios preliberacionales.¹¹

cualesidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio). En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado." Jurisprudencia 1a./J. 19/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2005883. Primera Sala. Amparo directo en revisión 665/2013. 5 de junio de 2013. Unanimidad de votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹¹ **"Artículo 27. Bases de datos de personas privadas de la libertad.** La autoridad penitenciaria estará obligada a mantener una base de datos de personas privadas de la libertad con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de conformidad con lo establecido en el Sistema Único de Información Criminal, definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Autoridad Penitenciaria deberá mantener también un expediente médico y un expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de acuerdo con lo siguiente: ...



i. No se aplicó la figura de la ultractividad de la ley respecto del artículo 84 del Código Penal Federal, vigente al momento de los hechos, de conformidad con el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, lo que implicó que se contravengan los artículos 1o., 14, párrafo primero, y 17, párrafo segundo, constitucionales, dado que una ley secundaria no puede derogar derechos sustantivos o prohibir su aplicación retroactiva o ultractiva.¹²

j. De no aplicarse ultractivamente la legislación vigente al momento de los hechos, la persona sentenciada bajo el sistema penal mixto se quedaría sin derecho a los beneficios preliberacionales, ya que la Ley Nacional de Ejecución Penal exige mayores requisitos que los que exige el Código Penal Federal para acceder a la libertad preparatoria, remisión parcial de la pena y tratamiento preliberacional.

"V. Para efectos de la emisión de la constancia de antecedentes penales, la información contenida en la fracción I del presente artículo, así como la registrada en el Sistema Nacional de Información Penitenciaria del Sistema Único de Información Criminal a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se cancelará cuando: ...

"G. La persona sentenciada cumpla con la pena que le fue impuesta en sentencia ejecutoriada, salvo en los casos de delitos graves previstos en la ley;

"H. Cuando la pena se haya declarado extinguida."

"Artículo 1o. Segundo párrafo. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."

¹² **"Artículo 84. Primer párrafo.** Se concederá libertad preparatoria al condenado, previo el informe a que se refiere el Código de Procedimientos Penales, que hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos: ..."

"Artículo cuarto transitorio. Primer párrafo. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, se derogan las normas contenidas en el Código Penal Federal y leyes especiales de la federación relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución."

"Artículo 1o. Primer párrafo. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece."

"Artículo 14. Párrafo primero. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

"Artículo 17. Párrafo segundo. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."



16. **Sentencia de amparo indirecto.** Del amparo indirecto conoció el Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito en el expediente ***** , que celebró la audiencia constitucional el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, y el treinta siguiente engrosó la sentencia en la que determinó **negar** el amparo en relación con la constitucionalidad de las normas impugnadas y **concederle** tratándose del acto de aplicación. La negativa se basó en las consideraciones siguientes:

a. Para que se actualice una violación al principio *non bis in idem*, reconocido en el artículo 23 constitucional, se requiere que la acción punitiva del Estado recaiga en la misma persona, que se trate de los mismos hechos y que exista una determinación definitiva que hubiera puesto fin a la controversia, la cual ha adquirido firmeza con valor de cosa juzgada, hipótesis que en el caso no se actualiza.¹³

b. El requisito de no tener diversa sentencia condenatoria firme no significa la imposición de una sanción adicional a las penas previamente impuestas, o que se juzgue nuevamente a la persona por los hechos que dieron origen al antecedente penal.

c. Constatar que no se dictó diversa sentencia condenatoria firme es acorde con el artículo 18 de la Constitución Federal, que otorga al legislador la posibilidad de regular los requisitos de procedencia de los beneficios de libertad anticipada y condicionada, de ahí que sea una restricción válida, producto de la libre configuración legislativa, que denota la intención de que ciertas conductas delictivas tengan un tratamiento más riguroso, en aras de proteger los derechos a la paz y seguridad sociales y, además, concierne a una medida de política criminal.¹⁴

d. Que los beneficios preliberacionales sean medios para incentivar la reinserción no conlleva que su otorgamiento sea incondicional ni que deban considerarse un derecho fundamental. Además, el artículo 18 de la Constitución

¹³ El contenido de la norma constitucional se cita en la nota al pie número 6.

¹⁴ El texto de la norma constitucional se cita en la nota al pie número 6.



Federal prevé que en ley secundaria se establecerán los beneficios preliberacionales acordes al modelo de sistema penitenciario que diseña la Constitución.

e. El requisito de no tener diversa sentencia condenatoria firme no es coincidente con los requisitos previstos en los artículos 70 y 90 del Código Penal Federal, sino que se trata de medidas político criminales diversas en las que sólo convergen similares exigencias.¹⁵

f. La negativa de acceso a beneficios preliberacionales no es reminiscencia del derecho penal de autor, pues el examen de procedencia parte de medidas objetivamente verificables.

g. El derecho penal de acto no es aplicable para el otorgamiento de beneficios preliberacionales, ya que éstos son atinentes a la imposición de penas, mas no a su ejecución.

h. La actuación de la Cámara de Diputados y Senadores, así como del presidente de los Estados Unidos Mexicanos no vulneró los derechos fundamentales del señor ***** , ya que la expedición y promulgación de la Ley Nacional de Ejecución Penal se realizó en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), y del 89, fracción I, de la Constitución Federal.¹⁶

17. Interposición del recurso de revisión y trámite. En desacuerdo, el señor ***** (por conducto de su defensor) interpuso recurso de revisión, en el que estableció como agravios los siguientes:

¹⁵ Cuyo contenido se citó en la nota al pie número 8.

¹⁶ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"c) **Primer párrafo.** 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 registrará en la República en el orden federal y en el fuero común."

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."



- El artículo 18 constitucional reconoce el derecho penal de acto, que aplicado en la etapa de ejecución de las penas implica que para el otorgamiento de los beneficios preliberacionales únicamente deban analizarse el comportamiento del solicitante y las actividades realizadas durante el tiempo en prisión.¹⁷

- De conformidad con los artículos 1o., 14, párrafo tercero, y 22 constitucionales, el derecho penal de acto no sólo debe atenderse para la imposición de penas, sino también para su modificación y duración.¹⁸

- El principio *non bis in idem*, reconocido en el artículo 23 de la Constitución Federal, no sólo se actualiza cuando el Estado juzga a una persona dos veces por los mismos hechos delictivos, sino también cuando analiza aspectos o circunstancias que se valoraron en una etapa previa del proceso penal.¹⁹

- Si el legislador estableció en los artículos 70 y 90 del Código Penal Federal que los antecedentes penales y personales de la persona sentenciada (entre ellos, sentencias condenatorias firmes) se valorarán para acceder a los sustitutos de la pena de prisión o la condena condicional y, a su vez, los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal contemplan que para acceder a los beneficios de libertad condicionada y libertad anticipada la persona sentenciada no tenga diversa sentencia condenatoria firme, se vulnera el derecho penal de acto y el principio *non bis in idem* previstos en los artículos 18 y 23 de la Constitución Federal.²⁰

¹⁷ Citado a nota al pie número 6.

¹⁸ "**Artículo 1o. Segundo párrafo.** Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."

"**Artículo 14. Párrafo tercero.** 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."

"**Artículo 22. Primer párrafo.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."

¹⁹ Citado a nota al pie número 6.

²⁰ El contenido de los artículos 70 y 90 del Código Penal Federal se citó en la nota a pie número 8 y el de los artículos 18 y 23 se citó en la nota al pie número 6.



- La Ley Nacional de Ejecución Penal es de origen garantista y está integrada con derechos sustantivos, por tanto si se reduce la temporalidad de la compurgación de la pena para el acceso a los beneficios preliberacionales, ello funciona como un incentivo para que las personas privadas de la libertad mantengan un buen comportamiento, de ahí que la aplicación de las normas cuya constitucionalidad se reclama pueda generar que las personas que cuenten con uno o más antecedentes penales pierdan dicha motivación para mantener un buen comportamiento.

- Que la porción normativa que señala "no tener diversa sentencia condenatoria firme" no haya utilizado los términos "no contar con antecedentes penales" es trascendental, pues implica que sólo se refiera a la diversa sentencia condenatoria firme obtenida por la comisión de un delito cometido durante la compurgación de la pena de prisión.

- La cancelación de los antecedentes penales prevista en el artículo 27, fracción V, de la Ley Nacional de Ejecución Penal tiene el objetivo de evitar que frente al derecho penal de acto, se consideren aspectos anteriores a la ejecución de la pena en perjuicio de la persona sentenciada.²¹

- No procede conceder el amparo para efectos de reponer el procedimiento para que el incidente de solicitud de beneficios preliberacionales se tramite conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal, pues se cumplió con el núcleo duro del procedimiento, esto es, que la aplicación del Código Penal Federal no colocó al señor ***** en un estado de desventaja y en nada favorecería su situación jurídica, por el contrario, le genera un perjuicio al retrasar la impartición de justicia.

18. Admisión y determinación del Tribunal Colegiado. El recurso fue admitido el doce de noviembre de dos mil veinte por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y lo registró como ***** . En sesión de catorce de enero dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado emitió sentencia en la que se pronunció sobre la oportunidad y procedencia del recurso, y determinó la inexistencia de causales de improcedencia.

²¹ Su contenido se citó previamente en la nota al pie número 11.



19. Establecido lo anterior, el Tribunal Colegiado reservó jurisdicción a esta Suprema Corte para efecto de que se analizara lo relacionado con la constitucionalidad de las normas reclamadas por el señor *****.

20. Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo en revisión 34/2021). Por acuerdo de presidencia de veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió la competencia planteada, ordenó su radicación en la Primera Sala y su turno a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

21. Mediante proveído de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, presidenta de esta Primera Sala, recibió los autos del recurso de revisión, se avocó al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos a su ponencia para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

II. Competencia

22. Esta Primera Sala es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; pues el recurso se interpuso contra una sentencia dictada por un Tribunal Unitario en un juicio de amparo indirecto; y no se considera necesaria la intervención del Pleno, en virtud de que este asunto no reviste un interés excepcional.

III. Oportunidad

23. En el caso es innecesario analizar si el recurso de revisión se interpuso de manera oportuna, en virtud de que ello fue analizado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

IV. Estudio de procedencia

24. De conformidad con el punto noveno, fracción II, en relación con los supuestos a que se refiere el inciso a) de la fracción I del punto cuarto del Acuerdo



General Plenario Número 5/2013, el Tribunal Colegiado que conozca de la revisión en amparo indirecto debe abordar el estudio de los agravios relacionados con las causas de improcedencia del juicio y, en su caso, examinar las formuladas por las partes cuyo estudio hubiere omitido el órgano jurisdiccional de amparo y las que advierta de oficio, lo cual se advierte que sí realizó el Tribunal Colegiado de origen, tal y como se observa del párrafo 18 de esta sentencia.²²

25. Como se narró en la demanda de amparo, el señor ***** cuestionó la constitucionalidad de los artículos 137, fracción I y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, ya que a su pensar atenta contra el principio *non bis in idem*, reconocido en el artículo 23 constitucional y el derecho penal de acto, reconocido en el artículo 18 constitucional. El acto de aplicación lo hace valer con la decisión emitida por el Segundo Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito que confirmó la negativa de los beneficios de libertad condicionada y libertad anticipada con base en dichos artículos.

V. Estudio de fondo

26. Esta Primera Sala asume competencia para el análisis del tema de la regularidad constitucional de los artículos 137, fracción I y 141, fracción I, de

²² **Noveno.** En los supuestos a que se refiere el inciso a de la fracción I del Punto Cuarto del presente Acuerdo General, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los términos siguientes: ...

II. Abordará el estudio de los agravios relacionados con las causas de improcedencia del juicio y, en su caso, examinará las formuladas por las partes cuyo estudio hubieren omitido el Juez de Distrito o el Magistrado Unitario de Circuito, así como las que advierta de oficio.

Punto cuarto. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos segundo y tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito.

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia. Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



la Ley Nacional de Ejecución Penal, en esencia, porque el señor ***** en sus conceptos de violación indicó que contraviene el derecho penal de acto y el principio *non bis in idem*, reconocidos en los artículos 18 y 23 de la Constitución Federal, respectivamente.²³

27. El artículo 137, fracción I, se ubica en el capítulo I, denominado "Libertad condicionada", de la Ley Nacional de Ejecución Penal y su contenido es el siguiente:

"Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada

"Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:

"I. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme."

28. La libertad condicionada, es un beneficio preliberacional instituido por el legislador, a fin de que la persona sentenciada que se encuentra en la última fase del proceso penal cumpliendo una pena en prisión, obtenga su libertad antes de que concluya el tiempo de duración de la condena que le fue impuesta en el juicio correspondiente.

29. De manera que aun cuando la pena de prisión subsiste por el tiempo fijado en la sentencia, a través de dicho beneficio que se solicita ante el Juez de Ejecución, se otorga la posibilidad legal de que la persona sentenciada pueda ser puesta en libertad, aunque no de manera plena, sino bajo un régimen de control y condiciones, a lo que podrá acceder siempre que cumpla con los requisitos previstos en el artículo 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, entre los que se encuentra el señalado en la fracción I, relativo a que al momento en que solicita la concesión del beneficio preliberacional, no se le hubiera dictado diversa sentencia condenatoria firme, y que ésta hubiera causado ejecutoria.

30. Por otra parte, el artículo 141, fracción I, se ubica en el capítulo II, denominado "Libertad anticipada", de la Ley Nacional de Ejecución Penal, y contenido es el siguiente:

²³ El texto de las normas constitucionales se citó en la nota al pie número 6.



"Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada

"El otorgamiento de la libertad anticipada extingue la pena de prisión y otorga libertad al sentenciado. Solamente persistirán, en su caso, las medidas de seguridad o sanciones no privativas de la libertad que se hayan determinado en la sentencia correspondiente.

"El beneficio de libertad anticipada se tramitará ante el Juez de Ejecución, a petición del sentenciado, su defensor, el Ministerio Público o a propuesta de la autoridad penitenciaria, notificando a la víctima u ofendido.

"Para conceder la medida de libertad anticipada la persona sentenciada deberá además contar con los siguientes requisitos:

"I. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme."

31. El legislador ordinario previó diversos requisitos y condiciones que, de ser cumplidos por la persona sentenciada, extinguen la pena de prisión que le fue impuesta en juicio; de manera que podrá obtener su libertad antes de que concluya el tiempo que habría de permanecer privado de su libertad en el centro de reclusión; con la acotación de que sólo será la pena de prisión la que se declare extinta, pues persisten las medidas de seguridad y las sanciones no privativas impuestas en la sentencia.

32. Dentro de los requisitos previstos en el artículo 141, a cuyo cumplimiento está obligada la persona sentenciada, se encuentra el relativo a que no se le haya dictado diversa sentencia de condena firme.

33. Del artículo anterior, se puede apreciar que el legislador ordinario previó diversos requisitos y condiciones que, de ser cumplidos por la persona sentenciada, permiten por una parte ser puesto en libertad, aunque no de manera plena, sino bajo un régimen de control y condiciones; y por otra extinguen la pena de prisión que le fue impuesta, de manera que podrá obtener su libertad antes de que concluya el tiempo que habría de permanecer privado de su libertad en el centro de reclusión. Estos beneficios se deben tramitar ante el Juez de ejecución, a petición de la persona sentenciada, su defensor, el Ministerio Público o bien, a propuesta de la autoridad penitenciaria; hecho que debe ser notificado a la víctima o el ofendido.



34. Dentro de los requisitos previstos en los artículos 137 y 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal se encuentra el relativo a que a la persona sentenciada no se le haya dictado diversa sentencia de condena firme (contenido en la fracción I de ambos artículos).

35. Como se ve, el legislador dispuso de manera coincidente, que para obtener los beneficios de la libertad condicionada o la libertad anticipada, la persona sentenciada debía cubrir como condición, que a la fecha de su solicitud, no existiera otra condena que la que se le impuso en el juicio penal del que deriva el procedimiento de ejecución en que se actúa; es decir, que se trate de primodelincuente, pues ante la existencia de otro juicio penal por el que también se hubiera dictado sentencia de condena que hubiera causado ejecutoria, procede la negativa de los citados beneficios.

36. Precisado lo anterior, se advierte que subsisten dos temas de los que esta Primera Sala debe hacerse cargo: **I)** la impugnación referente a que el requisito previsto en los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley de Ejecución Penal, transgrede el principio *non bis in idem*, contenido en el artículo 23 de la Constitución Federal; y, **II)** los argumentos en los que se reclama que dichas disposiciones legales colisionan con el paradigma de derecho penal de acto, que se relaciona con el artículo 18 de la Constitución Federal.

I) Constitucionalidad de los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal a la luz del principio *non bis in idem*

37. El señor ***** en su demanda de amparo planteó que lo dispuesto en los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, vulnera el principio *non bis in idem*, contenido en el artículo 23 de la Constitución Federal, porque permite que los antecedentes penales que se valoraron en la sentencia de condena, específicamente en la individualización de la pena al determinar sobre la concesión o negativa de los sustitutivos penales y el beneficio de la condena condicional, previstos en los artículos 70 y 90 del Código Penal Federal, fueran tomados en cuenta al momento de resolver la solicitud de los beneficios citados.



38. Que los preceptos legales impugnados, al prever como requisito para la concesión de dichos beneficios, que la persona sentenciada no cuente con otras sentencias condenatorias firmes, vulnera el artículo 18 constitucional, ya que indica que no es válido que se tomen en cuenta sentencias que fueron dictadas con anterioridad a la compurgación de la pena cuyos beneficios preliberacionales se solicitan, siendo ésta una forma de sancionarlo nuevamente.

39. Este argumento fue desestimado por el Tribunal Unitario, pues estableció que el requisito a que se refieren los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no implica que se estime al condenado merecedor de una sanción adicional a las penas previamente impuestas, en tanto no conlleva a ejercer una nueva acción punitiva en contra del quejoso ni lo sanciona dos veces por el mismo delito.

40. El Tribunal Unitario sostuvo que establecer como requisito para acceder a los beneficios de la libertad anticipada y la libertad condicionada no tener diversa sentencia condenatoria firme, no significa imposición de una sanción adicional a las penas previamente impuestas o que se juzgue nuevamente al señor ***** por los hechos que dieron lugar al antecedente penal.

41. En agravios, el señor ***** insiste en que lo dispuesto en la fracción I, de los artículos 137 y 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, implica la doble imposición de la pena y abarca circunstancias específicas que ya fueron tomadas en consideración en la etapa de juicio y que impide respetar el principio *non bis in idem* reconocido en el artículo 23 de la Constitución Federal. Argumento que se califica como **infundado**.

42. En el amparo en revisión 1138/2019, esta Primera Sala analizó si el requisito establecido en los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal vulnera el principio *non bis in idem* reconocido en el artículo 23 de la Constitución Federal.²⁴

43. El referido precepto constitucional, como lo ha señalado esta Primera Sala de la Suprema Corte, contiene tres partes:

²⁴ Resuelto en sesión de 22 de julio de 2020. Unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucia Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



- a) Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias.
- b) Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en juicio se le absuelva o se le condene.
- c) Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

44. Dispositivo constitucional que tiene apoyo en el principio del derecho romano *non bis in idem*, o bien, en la figura procesal denominada cosa juzgada, que sólo puede darse cuando los tribunales dictan una resolución que adquiere el carácter de irrevocable, conforme a la ley procesal penal aplicable.

45. Se ha sostenido que dicho precepto constitucional prohíbe que alguien sea juzgado más de una vez por la misma conducta delictuosa o por los mismos hechos constitutivos de un delito previsto por la ley; lo importante es que no se haga más de un pronunciamiento en relación con una conducta concreta.

46. El principio *non bis in idem* o de prohibición de doble punición, se actualiza únicamente cuando el Estado juzga dos veces a una persona con motivo de los mismos hechos delictivos, pero no en aquellos casos en que el legislador establece un beneficio preliberacional para quienes han sido sentenciados y tengan, al menos, una diversa sentencia condenatoria firme, pues ese acto no implica de manera alguna juzgar dos veces a una persona por los mismos hechos considerados delictivos, sino que se trata de un acto jurídico que la ley establece como beneficio a favor de la persona sentenciada, que se actualiza en la etapa de ejecución de la pena que le fue impuesta como consecuencia del juzgamiento de una conducta delictiva; que puede otorgársele siempre y cuando cumpla con los requisitos que para ello establezca la ley de la materia.

47. En dicho supuesto el Juez de ejecución, que cuida el cumplimiento de la pena, sólo hace un ejercicio de verificación de si la persona sentenciada soli-

De igual forma, en sesión de 18 de noviembre de 2020 se resolvió el amparo en revisión 248/2020, en el que se reconoció la constitucionalidad del artículo 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Lo anterior, por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



citante cumple o no con los requisitos que la propia ley penal establece para conceder los beneficios preliberacionales, en el caso, la libertad condicionada y la libertad anticipada, lo que de ninguna manera (se insiste) implica un juzgamiento de hechos delictivos; menos aún, un doble juzgamiento como el que prohíbe el citado artículo 23 constitucional. Resulta aplicable, por identidad de razón jurídica, la tesis aislada 1a. CCXXVIII/2013 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, que se identifica con el rubro y texto siguientes:

"LIBERTAD PREPARATORIA. EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN I, INCISO B), DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL NO VIOLA EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*. El principio *non bis in idem* o de prohibición de doble punición, previsto en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actualiza cuando el Estado juzga dos veces a una persona con motivo de los mismos hechos delictivos, pero no en aquellos casos en que el legislador establece un beneficio de libertad anticipada condicionado para quienes han sido sentenciados y están compurgando la pena de prisión establecida en sentencia definitiva, pues ese acto no implica juzgar dos veces a una persona por los mismos hechos considerados delictivos, sino que se trata de un acto jurídico que la ley establece como beneficio a favor de un sentenciado, que se actualiza en la etapa de ejecución de la pena que le fue impuesta como consecuencia del juzgamiento de una conducta delictiva; beneficio que puede otorgársele siempre y cuando cumpla con los requisitos que para ello establezca la ley de la materia. En este sentido, el artículo 85, fracción I, inciso b), del Código Penal Federal, al prever que no se concederá la libertad preparatoria a los sentenciados por el delito contra la salud previsto en el artículo 194 del propio código, salvo que se trate de individuos en los que concurren evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica, no vulnera el referido principio constitucional, pues en dicho supuesto el Juez de ejecución que cuida el cumplimiento de la pena, sólo hace un ejercicio de verificación de si el sentenciado solicitante cumple o no con los requisitos establecidos por la propia ley penal para conceder el beneficio de una libertad anticipada, lo cual no implica un juzgamiento de hechos delictivos y menos aún, un doble juzgamiento como el prohibido por el artículo 23 constitucional."²⁵

²⁵ Tesis aislada 1a. CCXXVIII/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2004023. Primera Sala. Amparo en revisión 84/2013. 8 de mayo de 2013. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga



48. Por lo anterior, contrario a lo hecho valer por el señor ***** , los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no vulneran el artículo 23 de la Constitución Federal.

II) Constitucionalidad de los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal a la luz del derecho penal del acto

49. El señor ***** en su demanda de amparo expuso que lo dispuesto en los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se contrapone con el derecho penal del acto que se relaciona con el artículo 18 constitucional, pues para conceder la libertad condicionada y la libertad anticipada, se debe atender a las acciones y comportamiento de la persona sentenciada durante la compurgación de la pena de prisión impuesta, y no a sus antecedentes penales, los cuales ya fueron materia de análisis y valoración al dictarse la sentencia condenatoria.

50. Que conforme a los artículos 1o., 14, párrafo tercero, 18, párrafo segundo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, reformados en junio de dos mil ocho, el derecho penal mexicano se ha decantado por un derecho penal de acto, sujetando a las autoridades al deber de juzgar y sancionar conforme al hecho delictivo, sin considerar las características o circunstancias personales del encausado, su personalidad, y sin considerarlo como inadaptado, sino como un sujeto de derecho responsable de sus actos.

51. En la sentencia de amparo, el Tribunal Unitario calificó de infundados los anteriores conceptos de violación, bajo el argumento de que el derecho penal de acto que invoca el señor ***** en su demanda, no es aplicable para el caso del otorgamiento de beneficios penitenciarios, ya que son atinentes a la imposición de las penas, no a su ejecución.

52. Precisó que el derecho penal del acto establece que únicamente podrá sancionarse a la persona con base en la norma penal exactamente aplicable al caso, y que el cambio de lógica del sistema penitenciario implicó que se abandonara la idea de que la persona sentenciada es una desadaptada, por lo cual no está

Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo



destinado a regular los beneficios preliberacionales, sino únicamente a la imposición de las sanciones.

53. En los agravios, el recurrente alegó que el derecho penal del acto no es un paradigma que sólo deba atenderse para la individualización de las penas, sino también para su modificación y duración, porque restringe su derecho a acceder a los beneficios preliberacionales, y que el derecho penal del acto contemplado en el artículo 18 de la Constitución Federal atiende a los ejes rectores del sistema de reinserción social. Argumentos que son **infundados**.

54. Esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 1138/2019, retomó lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 16/2011,²⁶ y 61/2016,²⁷ así como los amparos en revisión 329/2011,²⁸ 634/2012,²⁹ 675/2012,³⁰ 12/2013,³¹ 747/2014,³² 842/2016³³ y amparo directo en revisión 1/2019,³⁴ respecto a la

²⁶ Resuelto en sesión de 19 de febrero de 2015. Unanimidad de diez votos, bajo la ponencia de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

²⁷ Resuelto en sesión de 4 de abril de 2017. Unanimidad de diez votos, ausente el Ministro José Fernando Franco Salas, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁸ Resuelto en sesión de 5 de octubre de 2011. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Ortiz Mayagoitia y Zaldívar Lelo de Larrea, se reservaron el derecho a formular voto concurrente.

²⁹ Resuelto en sesión de 28 de noviembre de 2012. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente).

³⁰ Resuelto en sesión de 10 de abril de 2013. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³¹ Resuelto en sesión de 10 de abril de 2013. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

³² Resuelto en sesión de 8 de abril de 2015. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³³ Resuelto en sesión de 26 de abril de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se reserva su derecho a formular voto concurrente y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. Estuvo ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

³⁴ Resuelto en sesión de 18 de septiembre de 2019. Mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez



connotación que tienen los beneficios preliberacionales a la luz del artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

55. En dichos precedentes se estableció que los beneficios de libertad anticipada tenían una finalidad eminentemente instrumental, pero de ello no se seguía que su otorgamiento incondicional debía ser considerado un derecho fundamental que asiste a toda persona sentenciada, pues corresponde al legislador determinar las condiciones de necesaria concurrencia para su otorgamiento a partir de la política criminal, porque el propio precepto constitucional establece que será la ley secundaria en la que se prevean esos beneficios.

56. Se explicó que con motivo de las reformas de dieciocho de junio de dos mil ocho y de diez de junio de dos mil once se modificó la lógica general que regía los objetivos y las funciones del sistema penitenciario, ello en los términos siguientes:

- a) La sustitución del término "readaptación" por "reinserción".
- b) El abandono del término "delincuente".
- c) La inclusión del fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción.
- d) La inclusión de un objetivo adicional al de "lograr la reinserción", a saber: "procurar que la persona no vuelva a delinquir".
- e) La adición del concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema.

57. Los cambios aludidos obedecieron a motivos concretos que fueron claramente vislumbrados durante los procesos de reforma respectivos.

58. El abandono del término "readaptación" y su sustitución por el de "reinserción", tiene un impacto crucial en la forma en que debe entenderse el régimen

Ortiz Mena. En contra de los votos emitidos por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).



penitenciario. A partir de las reformas constitucionales referidas, el sentido de la pena adquirió finalidades distintas a las que se tenían anteriormente. En otras palabras, con el cambio se pretendieron superar ciertas prácticas incongruentes con el paradigma del "derecho penal del acto", el cual pone énfasis en las conductas cometidas por la persona, antes que en su personalidad. La superación del paradigma del derecho penal del autor obedeció a la intención de abandonar cualquier nomenclatura que pudiera resultar estigmatizante para la persona, tal como el concepto de "desadaptado".

59. El hecho de que la Constitución Federal elimine la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que a la persona infractora puede atribuirse el adjetivo de "desadaptada", ayuda a formar la convicción de que nuestro sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos y no de personalidades. Lo mismo demuestra el abandono del término "delincuente", pues también exhibe la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un "derecho penal de autor", permisivo de la estigmatización de quien comete un delito. El nuevo sistema penal opera bajo el entendimiento de que la persona infractora puede y debe hacerse responsable de sus propios actos y, por tanto, basta con la comisión del delito (y su previa tipificación en la ley) para que el Estado cuente con la legitimidad para sancionarlo.

60. Se destacó la manifestación expresada en la discusión de doce de diciembre de dos mil siete, en la Cámara de Diputados (debate que integra el proceso de reforma constitucional en materia penal de junio de dos mil ocho) que se transcribe:

"... Otra propuesta importante de la presente reforma es el cambio del paradigma de la pena, en donde se transita de la llamada readaptación social a la reinserción social, dejando atrás la teoría que ubicaba al sentenciado como una persona desadaptada socialmente o enferma, para considerar que el individuo que cometió una conducta sancionada por el orden jurídico, debe hacerse acreedor a la consecuencia jurídica que corresponda, mediante la aplicación de la pena, antes de volver a incorporarse a la sociedad."

61. Lo anterior revela que el abandono de ciertos términos tiene un impacto que trasciende a la mera nomenclatura. La reinserción, como fin de la pena,



no acepta la idea de que el culpable se caracterice por ser desadaptado, enfermo, o peligroso. Entonces, para justificar la pena no es posible aludir a una especie de función moralizadora por parte del Estado.

62. Se sostuvo que hay que distinguir que el nuevo texto del artículo 18 constitucional, tiene la función preponderante de ordenar la consecución o la procuración de ciertos fines dentro del sistema penitenciario. Es decir, establece determinadas directrices que de ahora en adelante deben regir la actuación de legisladores, Jueces y autoridades administrativas. De ese modo, se encuentra la obligación a cargo de dichas autoridades de garantizar que los establecimientos penitenciarios cuenten con ciertas cualidades, a saber: la posibilidad de acceder al trabajo, a la capacitación para el mismo, a la educación, a la salud y al deporte. Todo ello, en el marco de un sistema respetuoso de la dignidad y los derechos de la persona sentenciada.

63. En suma, dichas autoridades están *obligadas a procurar* (como dice el texto constitucional) la generación de un régimen penitenciario con características tales que su principal propósito sea desincentivar la comisión de nuevas conductas delictivas por parte de quienes logran obtener su libertad. Se precisó que la procuración de tal fin no implica que sea posible coaccionar a la persona, haciéndola acreedora de castigos con motivo de su rechazo a tales ofertas educativas, laborales o simplemente de formación personal.

64. La nueva lógica del sistema se traduce en el deseo por parte del constituyente permanente de aminorar los perjuicios que de facto suelen estar implicados con la pena privativa de la libertad, tales como la falta de oportunidades para que la persona se desarrolle adecuadamente en ese ambiente. Se busca evitar que cuando la persona sentenciada recupere su libertad, continúe teniendo los mismos incentivos que antes para delinquir. La prisión debe ofrecerle medios para su crecimiento como persona, en el ámbito educativo, laboral, etcétera.

65. En el nuevo sistema las instituciones penitenciarias deben funcionar de tal forma que permitan garantizar a la persona sentenciada la posibilidad de acceder a los medios de reinserción (salud, deporte, trabajo y capacitación para el mismo). Además, pretende que sea la lógica de la protección de los derechos humanos la que inspire y determine el funcionamiento de tales institu-



ciones, de forma que con ello se garanticen condiciones de vida dignas en prisión. Éste es el fin constitucional al que principalmente aspira el artículo 18 constitucional reformado.

66. En esa línea argumentativa, se refirió que a la luz de la lógica constitucional apuntada, todos los beneficios preliberacionales que establezca el legislador, también adquirieron una nueva connotación. Se puede decir que tienen una finalidad eminentemente instrumental, pues son medios adecuados para generar los resultados y fines que el artículo 18 constitucional, segundo párrafo, adscribe al régimen penitenciario, a saber: lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

67. Se estableció que no se deben confundir los fines del sistema con la justificación de la pena de prisión, lo que permite entender que el hecho de que los beneficios sean medios adecuados para incentivar la reinserción, no implica que su otorgamiento incondicional deba ser considerado un derecho fundamental que asiste a toda persona sentenciada.

68. Ello, porque si bien la nueva redacción del artículo 18 de la Constitución Federal admite la posibilidad de que se otorguen beneficios a quien esté en posibilidad de ser reinsertado, no se sigue que exista una prohibición dirigida al legislador en el sentido de impedirle condicionar tal otorgamiento. Por el contrario, la norma constitucional establece que será la ley secundaria la que prevea los beneficios acordes al modelo de sistema penitenciario que diseña la Constitución Federal.

69. Establecer condiciones de necesaria concurrencia para el otorgamiento de los beneficios preliberacionales de la libertad condicionada y libertad anticipada, así como el otorgamiento de facultades de apreciación al Juez para que, a la luz de los requisitos legales y del caso concreto, otorgue o no dichos beneficios, no es contrario al artículo constitucional en cuestión, pues sólo denotan la intención del legislador de que ciertas conductas delictivas conlleven un tratamiento más riguroso, en aras de proteger los derechos de la sociedad a la paz y a la seguridad social.

70. Se explicó que dichas condiciones están racionalmente conectadas con el fin de reinserción social del infractor, sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación,



como dispone el precepto constitucional en cuestión. De ahí que se estime que los condicionamientos se insertan en el válido marco de política criminal que el artículo constitucional citado delega al legislador.

71. Lo anterior se ve reflejado en la jurisprudencia 1a./J. 16/2016 (10a.), emitida por esta Primera Sala, que se identifica con el título, subtítulo y texto que disponen:

"BENEFICIOS PENALES PARA LOS SENTENCIADOS. EL HECHO DE QUE SE CONDICIONE SU OTORGAMIENTO, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El establecimiento de beneficios preliberacionales por el legislador tiene una finalidad eminentemente instrumental, ya que éstos constituyen los medios o mecanismos para generar los resultados y fines que el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé para el régimen penitenciario, como son lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. Desde esta óptica, no deben confundirse los fines del sistema penitenciario con la justificación para obtener el beneficio de tratamiento preliberacional, pues el hecho de que los beneficios sean medios adecuados para incentivar la reinserción, no implica que su otorgamiento sea incondicional ni que deban considerarse un derecho fundamental que asiste a todo sentenciado, ya que si bien es cierto que el artículo 18, párrafo segundo, constitucional admite la posibilidad de que se otorguen beneficios a quien esté en posibilidad de ser reinsertado, de su texto no se aprecia que exista prohibición dirigida al legislador en el sentido de impedirle condicionar tal otorgamiento; por el contrario, la norma constitucional establece que será en la ley secundaria donde se preverán los beneficios acordes al modelo de sistema penitenciario que diseña la Constitución General de la República. Por tanto, el hecho de que el legislador establezca condiciones de concurrencia necesaria para el otorgamiento de los beneficios de tratamiento preliberacional, así como el otorgamiento de facultades de apreciación al Juez para que, a la luz de los requisitos legales y del caso concreto, conceda o no dichos beneficios, no es contrario al artículo 18 de la Constitución Federal, pues sólo denota la intención del legislador de que ciertas conductas delictivas conlleven tratamiento más riguroso, en aras de proteger los derechos de la sociedad a la paz y a la seguridad sociales."³⁵

³⁵ Jurisprudencia 1a./J. 16/2016 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2011278. Primera Sala. Amparo en revisión 209/2014. 21 de enero de 2015. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga



72. Se determinó que la negativa de los beneficios preliberacionales no implica que se incumplieran con las medidas previstas en el artículo 18 constitucional para lograr la reinserción social de la persona sentenciada, pues no es una obligación constitucional su otorgamiento, y por el contrario, sí es una facultad para el legislador ordinario, quien por razones de política criminal consideró que no en todos los casos debían concederse dichos beneficios. Precepto constitucional que permite que la palabra del legislador, en materia de beneficios preliberacionales tenga un peso, y que esto no sólo dependa de la autoridad encargada de determinar la duración de la pena. Los condicionamientos se insertan en el válido marco de política criminal que el artículo constitucional citado delega al legislador.

73. Conforme a lo expuesto, esta Suprema Corte determinó que los beneficios tienen una finalidad eminentemente instrumental, en tanto que constituyen medios adecuados para generar los resultados y fines que el artículo 18 constitucional, segundo párrafo, adscribe al régimen penitenciario, a saber: lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. Su función es incentivar a que las personas sentenciadas opten por desempeñar acciones que los involucren con actividades laborales, educativas, de salud y deportivas que, bajo ciertos parámetros, se estiman resocializadoras.

74. Se precisó que la circunstancia de que exista una condición constitucional que incentive la reinserción, no significa que el otorgamiento incondicional o irrestricto de los beneficios de libertad condicionada y libertad anticipada pudieran ser considerados un derecho fundamental; ya que la norma constitucional establece que será en la ley secundaria donde se prevean los beneficios acordes al modelo de sistema penitenciario que diseña la Constitución Federal.

75. La reforma al artículo 18 constitucional acota la discrecionalidad de los juzgadores para decidir sobre el otorgamiento de los beneficios, lo que opera del siguiente modo: siempre que una persona reúna los requisitos señalados por el legislador para acceder a determinados beneficios y se ubique en la

Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular.



hipótesis que los hacen procedentes, surte a su favor el derecho de exigir su concesión y que le sea otorgada.

76. La discrecionalidad de los Jueces en el otorgamiento de los beneficios de libertad condicionada y libertad anticipada encuentra su límite en que no puede negarse la concesión de beneficios por motivos ajenos a lo dispuesto en la ley, de manera que siempre que una persona reúna los requisitos señalados por el legislador para acceder a los beneficios preliberacionales y se ubique en la hipótesis que los hacen procedentes, surte a su favor el derecho de exigir su concesión y que le sea otorgada.

77. En virtud de lo anterior, la concesión de los beneficios preliberacionales no es una facultad discrecional del juzgador, sino un derecho fundamental, siempre y cuando se actualice el supuesto en que la persona se ubique en el mismo, a efecto de exigirlo ante la autoridad; más, ello se acota a su concesión conforme a su regulación legal.

78. En el caso, el señor ***** alega que el Tribunal Unitario dejó de atender que frente al paradigma de derecho penal del acto, previsto en el artículo 18 de la Constitución Federal, en lo atinente a la ejecución de penas de prisión, debe atenderse al comportamiento y actividades realizadas en prisión por las personas sentenciadas, que las hubieran dotado de nuevos hábitos, actitudes y aptitudes, que las ubicaran en condiciones para ser reinsertadas en la sociedad, y no sólo observando sus antecedentes penales.

79. Como se anticipó, no asiste razón al señor ***** , ya que si bien los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, exigen como requisito para la obtención de los beneficios de libertad condicionada y libertad anticipada, que la persona sentenciada que los solicita no cuente con otra sentencia condenatoria firme dictada en un diverso procedimiento penal, atiende a que el legislador consideró que en esta circunstancia, la persona sentenciada requiere del tratamiento que visualizó el artículo 18 de la Constitución Federal, a través del cual, se busca que sea reinsertada a la sociedad y que, cuando esto ocurra, no vuelva a delinquir.

80. Aun cuando se considera que una de las formas de hacer efectivo el principio de reinsertión social es mediante el diseño de un sistema de benefi-



cios preliberaciones, como sucede con las figuras de libertad condicionada y libertad anticipada, tales beneficios no pueden concebirse como prerrogativas incondicionales que asisten a las personas privadas de su libertad, pues no sería acorde con el sistema penitenciario diseñado en nuestra Constitución.

81. Permitir sin más el acceso a los beneficios de libertad condicionada y libertad anticipada, podría dar resultados negativos en el proceso de reinserción social de algunas personas. En cambio, al establecer requisitos se puede diseñar un sistema que incentive a que accedan a estos beneficios en el tiempo y bajo las condiciones adecuadas para potencializar sus efectos.³⁶

82. En sustento a lo anterior, se retoma lo que en precedentes se ha mencionado, en el sentido de que si bien se ha entendido al principio de reinserción social como un principio que debe permear toda la política penitenciaria del Estado, también se debe atender que el legislador tiene un amplio margen de configuración para determinar los requisitos para acceder a los beneficios preliberacionales, razón por la que no debe considerarse un derecho fundamental de las personas privadas de la libertad sino una facultad de configuración legislativa.

83. En ese tenor, se atiende al argumento en el que el señor ***** alega que para la concesión de los beneficios preliberacionales, no deben tomarse en cuenta los antecedentes penales de la persona sentenciada, sino sólo su comportamiento y actividades realizadas durante la compurgación de la pena de prisión, como pudieren ser sus nuevos hábitos, actitudes y aptitudes, porque no hacerlo se contrapone al derecho penal de autor.

84. En relación con este agravio se pone de relieve que el paradigma del "derecho penal de autor" a que hace alusión el señor ***** , ha sido rechazado por nuestro orden constitucional, que se decanta por lo opuesto, esto es, el "derecho penal de acto", mismo que obliga a no tomar en cuenta las características personales de la persona sentenciada a la hora de imponer las sanciones penales.

³⁶ Tal como lo consideró esta Primera Sala en la resolución de los amparos en revisión 634/2012, 673/2012, 675/2012, citados en el párrafo 54.



85. Conforme a lo que se ha expuesto en los párrafos precedentes, esta Primera Sala considera que para conceder los beneficios preliberacionales a la persona sentenciada no debe tenerse en cuenta su comportamiento, hábitos, actitudes y aptitudes, como lo sugiere el recurrente, ya que ello conduciría no sólo a tener que ponderar cualidades positivas, sino que también se tendrían que considerar los aspectos negativos de su personalidad, lo que podría generar que se le categorice como una persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos estigmatizantes, que fue precisamente la postura que se rechazó constitucionalmente.

86. Los antecedentes penales de la persona sentenciada están relacionados de manera genérica con la figura de la reincidencia, que es precisamente uno de los aspectos que ponderó el legislador en términos de la política criminal para hacer efectivo el principio de reinserción social; al ser así, las características de la personalidad del sentenciado no deben ser un factor para justificar la concesión de un beneficio preliberacional.³⁷

87. Por lo anterior, es **infundado** que para la concesión de los beneficios preliberacionales se deba atender a las aptitudes y comportamiento de las personas sentenciadas, sin importar que adicionalmente a la pena de prisión que compurgan, exista alguna otra sentencia condenatoria firme, pues ese requisito constituye el margen de acotación en la aplicación de tales beneficios, conforme a lo que ha dispuesto el legislador con base en razones de política criminal.

88. Si los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, disponen no otorgar la concesión de la libertad condicionada y la libertad anticipada, a las personas sentenciadas que cuenten con al menos una diversa sentencia condenatoria firme, de ello no se sigue que se vulnere el paradigma de "derecho penal de acto", que prohíbe poner el énfasis en la persona en lugar de la conducta; por el contrario, esa limitante permite cumplir los fines del sistema penitenciario, esto es, lograr la reinserción de la persona sentenciada en la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, en los casos que ha considerado el legislador.

³⁷ Es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 19/2014 citada en la nota a pie número 10.



89. Como se estableció, el propio artículo 18, segundo párrafo, de la Constitución Federal, se refiere a los beneficios que para la persona sentenciada "prevé la ley"; de lo que resulta que el legislador tiene potestad para generar ciertas limitaciones siempre y cuando resulten razonables y proporcionales; por lo cual, los condicionamientos ligados al otorgamiento de los beneficios de libertad condicionada y libertad anticipada se ubican precisamente en ese marco de libre configuración legislativa, tal como ocurre con los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

90. En el caso se está ante disposiciones legales dictadas en cumplimiento al artículo 18 de la Constitución Federal, que impone a las autoridades mexicanas organizar el sistema penal de modo que esté orientado a la reinserción social, y en cumplimiento del cual tienen un margen de discreción normativa y aplicativa notable. Donde el legislativo tiene un margen amplio para modelar la política criminal en la República Mexicana y para decidir en ese contexto las medidas se adoptarán para conseguir que el sistema de penas y su ejecución se oriente al fin de la reinserción social del infractor.

91. Los preceptos impugnados, al establecer como caso de excepción para la concesión de la libertad condicionada y de la libertad anticipada a aquellas personas sentenciadas a las que se les haya dictado diversa sentencia condenatoria firme a la que motivó la solicitud de los referidos beneficios preliberacionales, configuran una medida que orienta la política criminal y penitenciaria del Estado con el objetivo de la reinserción social de la persona, pues está en un ámbito en el que no hay una afectación directa de derechos fundamentales de las personas, porque la Constitución Federal no otorga un derecho inviolable a que se le otorgue un beneficio en lugar de cumplir con la condena ordinaria determinada por un Juez penal.

92. De hecho, el establecimiento de los beneficios que extinguen o suspenden provisionalmente la pena privativa de libertad, presuponen la existencia de un proceso criminal debidamente concluido, que ha llevado a la autoridad judicial a imponer una sentencia condenatoria en contra de una persona que deberá cumplir una pena de prisión determinada, de acuerdo con las leyes aplicables y las circunstancias que singularizaron el caso concreto.

93. Por lo anterior, es **infundado** que los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal vulneren al derecho penal del



acto, pues que la ley prohíba otorgar la libertad condicionada y la libertad anticipada a las personas sentenciadas a quienes se haya dictado una diversa sentencia condenatoria firme, no es reprochable constitucionalmente, puesto que se asienta en criterios racionalmente conectados con el fin que se pretende alcanzar que es la propia reinserción social de la persona sentenciada; sin que se pueda apreciar que se afecte a otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, por el contrario buscan abonar a los derechos de la sociedad a la paz y a la seguridad pública.

94. De esta manera y conforme a las consideraciones expuestas a lo largo de esta sentencia se concluye que los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no vulneran el principio *non bis in idem*, ni tampoco colisionan con el paradigma del derecho penal del acto. Por tanto, al no advertirse queja deficiente que suplir lo que procede, en la materia de la revisión, es negar el amparo y protección de la Justicia Federal.

VI. Reserva de jurisdicción

95. Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de origen, respecto de los tópicos de legalidad que subsistan; por tanto, devuélvanse los autos para que dentro del ámbito de su competencia, se pronuncie en relación con los correspondientes planteamientos.

96. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** o ***** , en contra de los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en términos del apartado V de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese.



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 19/2014 (10a.) y 1a./J. 16/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 4, Tomo I, marzo de 2014, página 374, y 28, Tomo I, marzo de 2016, página 951; y en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas y 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas, con números de registro digital: 2005883 y 2011278, respectivamente.

La tesis aislada 1a. CCXXVIII/2013 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 563, con número de registro digital: 2004023.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

BENEFICIOS PRELIBERACIONALES DE LIBERTAD CONDICIONADA Y LIBERTAD ANTICIPADA. REQUERIR PARA SU OBTENCIÓN QUE A LA PERSONA SENTENCIADA NO SE LE HAYA DICTADO DIVERSA SENTENCIA CONDENATORIA FIRME NO VULNERA EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*, NI SE CONTRAPONA CON EL DERECHO PENAL DEL ACTO.

Hechos: Una persona sentenciada solicitó la concesión de los beneficios preliberacionales de libertad condicionada y libertad anticipada. En primera



y segunda instancias se negaron dichos beneficios preliberacionales, pues en contra de la persona sentenciada se habían dictado diversas sentencias condenatorias firmes, por lo cual no se cumplía con el requisito previsto en los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal. La persona sentenciada promovió amparo indirecto en el que planteó la inconstitucionalidad del requisito anterior, bajo el argumento de que se contrapone al paradigma del derecho penal del acto y vulnera el principio *non bis in idem* reconocidos en los artículos 18 y 23 de la Constitución Federal. Un tribunal negó el amparo; contra dicha determinación se interpuso el recurso de revisión del que conoció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó que el requisito señalado no vulnera el principio *non bis in idem*, ni se contrapone con el derecho penal del acto y, por tanto, es constitucional.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, ambos de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que establecen como requisito para la obtención de los beneficios de libertad condicionada y libertad anticipada, que a la persona sentenciada no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme, no vulneran el principio *non bis in idem*, ni se contraponen con el derecho penal del acto.

Justificación: El principio *non bis in idem*, reconocido en el artículo 23 del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe que el Estado juzgue dos veces a una persona con motivo de los mismos hechos delictivos. Dicho principio no se vulnera en los casos en que se establece como requisito para acceder a un beneficio preliberacional que la persona sentenciada no cuente, al menos, con una diversa sentencia condenatoria firme. En dicho supuesto el Juez de ejecución que cuida el cumplimiento de la pena, sólo hace un ejercicio de verificación para determinar si la persona sentenciada cumple o no con los requisitos establecidos por la Ley Nacional de Ejecución Penal para conceder los beneficios preliberacionales de libertad condicionada y de libertad anticipada, lo cual no implica un juzgamiento de hechos delictivos y menos aún, que se juzgue dos veces a la persona sentenciada por los mismos hechos delictivos como lo prohíbe el artículo 23 constitucional. Por otro lado, el artículo 18 constitucional establece que el sistema penitenciario de nuestro país tiene como finalidad lograr la reinser-



ción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir; de igual forma, señala que para alcanzar dicho objetivo en la ley secundaria se podrán establecer beneficios preliberacionales. El paradigma del "derecho penal de autor" ha sido rechazado por nuestro orden constitucional, que se decanta por lo opuesto, esto es, por el "derecho penal de acto", que obliga a no tomar en cuenta las características personales de la persona sentenciada a la hora de imponer las sanciones penales. Lo anterior, revela que el legislador tiene un amplio margen de configuración para determinar los requisitos para acceder a los beneficios preliberacionales, y que con ello se alcancen los objetivos previstos en el artículo 18 de la Constitución Federal. Razón por la cual, los beneficios preliberacionales no deben considerarse como un derecho fundamental de las personas privadas de la libertad, sino una facultad de configuración legislativa. Si bien los artículos 137, fracción I, y 141, fracción I, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, exigen como requisito para la obtención de los beneficios de libertad condicionada y libertad anticipada, que la persona sentenciada que los solicita no cuente con otra sentencia condenatoria firme dictada en un diverso procedimiento penal, ello no vulnera el principio *non bis in idem* ni se contrapone con el "derecho penal del acto", pues la verificación de los requisitos de procedencia no implica juzgar a una persona dos veces por el mismo delito, y su negativa no descansa en razones relativas a la personalidad del sentenciado, sino que atiende a que el legislador consideró que en esta circunstancia, la concesión de los beneficios no permitirá alcanzar el objetivo de ser reinsertada a la sociedad y que, cuando esto ocurra, no vuelva a delinquir.

1a./J. 15/2021 (11a.)

Amparo en revisión 34/2021. Faustino o Fautino Zamora Guzmán. 19 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Ramón Eduardo López Saldaña.

Tesis de jurisprudencia 15/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



EXTRADICIÓN INTERNACIONAL. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL NO ES DISCRIMINATORIO AL NO REGULAR LOS MISMOS DERECHOS QUE SE RECONOCEN A QUIENES ESTÁN SUJETOS A UN PROCESO PENAL, DEBIDO A QUE NO SON PROCEDIMIENTOS COMPARABLES.

EXTRADICIÓN. LOS ARTÍCULOS 3o. Y 13 DEL TRATADO DE EXTRADICIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.

AMPARO EN REVISIÓN 314/2020. 12 DE MAYO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES Y SE RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO ACLARATORIO, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión virtual de **doce de mayo de dos mil veintiuno**, emite la siguiente

Sentencia

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 314/2020, interpuesto por el señor ***** , en contra de la resolución dictada el quince de octubre de dos mil dieciocho por la Juez Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria dentro del juicio de amparo indirecto ***** .

1. Los problemas jurídicos por resolver son dos. **Primero**, determinar si los preceptos 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos



Mexicanos y los Estados Unidos de América transgreden el principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al omitir establecer los procedimientos internos y leyes aplicables de los que dispone la autoridad requerida para dar curso y respuesta a la solicitud de extradición, las autoridades que intervienen, las decisiones judiciales que se emiten y la legislación que se debe aplicar para valorar las pruebas relativas al procedimiento de extradición. **Segundo**, si el numeral 1 de la Ley de Extradición Internacional atenta contra el derecho a la igualdad y a la no discriminación a que se refiere el artículo 1o. de la Constitución Federal, respecto de las personas sujetas a un procedimiento de extradición al no concederles los mismos derechos que se reconocen a aquellas que se les instruye un proceso penal.

I. Antecedentes

2. Procedimiento de extradición *****. El dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, el titular de la Dirección General de Procedimientos Internacionales de la entonces Procuraduría General de la República solicitó la detención provisional con fines de extradición de *****, con base en lo planteado en el oficio ***** suscrito por la directora general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante el cual comunicó que el Gobierno de los Estados Unidos de América pidió la extradición del señor ***** para que sea procesado en aquel país por los delitos de *asociación delictuosa para cometer lavado de dinero*, en violación a lo dispuesto en las secciones 1956(a)(1)(B)(i), 1956(a)(2)(B)(i) y 1956(h); *operación sin licencia de un negocio de envíos de dinero*, en violación a lo dispuesto en las secciones 2 y 1960(b)(1); y, *asociación delictuosa para cometer fraude bancario*, en contravención a lo dispuesto en las secciones 1344 y 1349; todas del título 18 del Código de los Estados Unidos de América.

3. En la solicitud se acusa al señor *****, quien fue ***** del Estado de ***** de dos mil cuatro a dos mil diez, de organizarse con su cuñado el señor ***** y otras personas para diseñar y ejecutar un esquema para robar dinero al Gobierno del Estado de Tamaulipas, entre el año dos mil cinco y el mes de mayo de dos mil quince, mediante contratos falsos celebrados con un banco de alimentos ficticio y otros medios ilícitos, para hacerse de alrededor de ***** (*****) del Gobierno de Tamaulipas, los cuales "lavaron" en México



y en los Estados Unidos de América a través de transacciones financieras elaboradas, estructuradas y basadas en información falsa, que resultaron en una estafa a las instituciones financieras del país requirente.

4. Esta solicitud fue presentada en el Centro de Justicia Penal Federal en Ciudad Victoria, Tamaulipas, donde se registró con el número de procedimiento de extradición *****. El dieciséis de octubre de dos mil diecisiete se libró una orden de detención provisional con fines de extradición internacional que se ejecutó el día siguiente, por lo que el señor ***** fue ingresado al Centro de Ejecución de Sanciones de Ciudad Victoria, Tamaulipas.

5. El trece de diciembre de dos mil diecisiete el Ministerio Público de la Federación adscrito a la Dirección General de Procedimientos Internacionales, informó que recibió la petición formal de extradición en el asunto, por lo que el siguiente día se llevó a cabo la audiencia a que se refiere el artículo 24 de la Ley de Extradición Internacional,¹ se hizo saber a la persona que es requerida el contenido de la petición de extradición y los documentos acompañados a la solicitud. En la misma audiencia se dio la oportunidad al señor ***** de ejercer su derecho a designar defensores y fue informado del plazo de tres días previsto en el artículo 25 del mismo ordenamiento para oponer excepciones.²

6. Por escrito recibido el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, la defensa del señor ***** planteó excepciones esencialmente relativas a que

¹ **Artículo 24.** Una vez detenido el reclamado, sin demora se le hará comparecer ante el respectivo Juez de Distrito y éste le dará a conocer el contenido de la petición de extradición y los documentos que se acompañen a la solicitud.

"En la misma audiencia podrá nombrar defensor. En caso de no tenerlo y desea hacerlo, se le presentará lista de defensores de oficio para que elija. Si no designa, el Juez lo hará en su lugar.

"El detenido podrá solicitar al Juez se difiera la celebración de la diligencia hasta en tanto acepte su defensor cuando éste no se encuentre presente en el momento del discernimiento del cargo."

² **Artículo 25.** Al detenido se le oír en defensa por sí o por su defensor y dispondrá hasta de tres días para oponer excepciones que únicamente podrán ser las siguientes:

"I. La de no estar ajustada la petición de extradición a las prescripciones del tratado aplicable, o a las normas de la presente ley, a falta de aquél; y

"II. La de ser distinta persona de aquella cuya extradición se pide.

"El reclamado dispondrá de veinte días para probar sus excepciones. Este plazo podrá ampliarse por el Juez en caso necesario, dando vista previa al Ministerio Público. Dentro del mismo plazo, el Ministerio Público podrá rendir las pruebas que estime pertinentes."



la petición formal no se ajustó a los términos de la Ley de Extradición Internacional y del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, petición que fue acordada el veinte del mismo mes y año en que se hizo saber a las partes el plazo para probar las excepciones.

7. El cinco de enero de dos mil dieciocho el Centro de Justicia recibió el escrito de ofrecimiento de pruebas sobre las excepciones planteadas por la defensa, las cuales fueron discutidas en audiencia de diez del mismo mes y año, en la que se desestimó el ofrecimiento de pruebas adicionales (relacionadas con documentos y derecho extranjero) y coincidió con la defensa en la necesidad de que se hiciera llegar al juzgador la petición formal y los documentos anexos con el fin de estar en condiciones de emitir la opinión jurídica correspondiente, lo que se cumplió mediante oficio del agente del Ministerio Público recibido en la misma fecha.

8. Por oficio recibido el dieciséis de enero de dos mil dieciocho, el agente del Ministerio Público entregó al Centro de Justicia los documentos originales que conforman la presentación de pruebas adicionales que remitió el Gobierno de Estados Unidos de América en apoyo a la petición formal de extradición.

9. Dos días después, el fiscal contestó las excepciones formuladas por la defensa del reclamado, mientras que la defensa realizó un segundo ofrecimiento de pruebas periciales y documentales, las cuales no se admitieron por considerarse impertinentes. En el mismo acuerdo, se hizo saber a las partes que al no estar justificada la necesidad de una prórroga al plazo de prueba pretendida por la defensa, la opinión jurídica se emitiría dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de ese acuerdo.

10. Con base en lo anterior, el veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria **emitió su opinión jurídica**, en la que señaló que, de conformidad con el artículo 10 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América: i) la solicitud de extradición se presentó por la vía diplomática; ii) contiene la expresión de los hechos, los delitos por los que se pide la extradición y los datos del reclamado; iii) se adjuntó copia certificada de la



orden de aprehensión librada contra el reclamado en el Estado requirente; iv) se señalan las pruebas que conforme a las leyes del Estado Mexicano justificarían la aprehensión o enjuiciamiento del reclamado; y expone por qué los hechos que se le imputan, de haberse cometido en nuestra legislación, encuadrarían en los delitos de *abuso de la función pública*, previsto en el artículo 220, fracción I, en relación con el 212, y *operaciones con recursos de procedencia ilícita*, previsto en el numeral 400 bis, todos del Código Penal Federal; v) señaló que los cargos por los que se solicitó la extradición no han prescrito, que los documentos de soporte fueron acompañados por la traducción al idioma español y se encuentran legalizados y autorizados con el sello oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.³

³ **"Artículo 10. Procedimiento para la extradición y documentos que son necesarios.**

"1. La solicitud de extradición se presentará por la vía diplomática.

"2. La solicitud de extradición deberá contener la expresión del delito por el cual se impide la extradición y será acompañada de:

"a) una relación de los hechos imputados;

"b) el texto de las disposiciones legales que fijen los elementos constitutivos del delito;

"c) el texto de las disposiciones legales que determinen la pena correspondiente al delito;

"d) el texto de las disposiciones legales relativas a la prescripción de la acción penal o de la pena;

"e) los datos y antecedentes personales del reclamado que permitan su identificación y, siempre que sea posible los conducentes a su localización.

"3. Cuando la solicitud de extradición se refiera a una persona que aún no haya sido sentenciada se le anexarán, además:

"a) una copia certificada de la orden de aprehensión librada por un Juez u otro funcionario judicial de la parte requirente;

"b) las pruebas que conforme a las leyes de la parte requerida justificarían la aprehensión y enjuiciamiento del reclamado en caso de que el delito hubiere cometido allí.

"4. Cuando la solicitud de extradición se refiera a una persona sentenciada, se le anexará una copia certificada de la sentencia condenatoria decretada por un tribunal de la parte requirente.

"Si la persona fue declarada culpable pero no se fijó la pena, a la solicitud de extradición se agregará una certificación al respecto y una copia certificada de la orden de aprehensión.

"Si a dicha persona ya se le impuso una pena, la solicitud de extradición deberá estar acompañada de una certificación de la pena impuesta y de una constancia que indique la parte de la pena que aún no haya sido cumplida.

"5. Todos los documentos que deban ser presentados por la parte requirente conforme a las disposiciones de este tratado deberán estar acompañadas de una traducción al idioma de la parte requerida.

"6. Los documentos que, de acuerdo con este artículo, deban acompañar la solicitud de extradición serán recibidos como prueba cuando

"a) en el caso de una solicitud que se origine en los Estados Unidos, estén autorizados con el sello oficial del departamento de Estado y legalizados además en la forma que prescriba la ley mexicana;

"b) en el caso de una solicitud que se origine en los Estados Unidos Mexicanos estén legalizados por el principal funcionario diplomático o consular de los Estados Unidos en México."



11. Sin embargo, opinó que la extradición del señor ***** **no debía concederse** por las siguientes razones:

a) La Constitución Federal, en su artículo 109, fracción II, mandata que los delitos cometidos por parte de cualquier servidor público o de particulares que incurran en hechos de corrupción deben ser sancionados en los términos de la legislación penal aplicable (nacional), por lo que de concederse la extradición, se pondría en riesgo la reparación de los daños y perjuicios al erario mexicano como consecuencia de la comisión de esos ilícitos.

b) En ese sentido, si se rechaza la extradición se cumple la condición relativa a que el país requerido tenga jurisdicción para perseguir el delito, ya que se cometió en parte del territorio mexicano en perjuicio de bienes jurídicos de relevancia penal interna, y respecto de lo ocurrido en el país extranjero resultaría aplicable el contenido del artículo 4 del Código Penal Federal,⁴ que reconoce a las autoridades nacionales jurisdicción para procesar delitos cometidos en el extranjero, por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, con arreglo a las leyes federales, si el acusado se encuentra en la República, no ha sido definitivamente juzgado en el país en el que delinquiró y la infracción por la que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en México.⁵

12. No obstante, el dos de marzo de dos mil dieciocho el secretario de Relaciones Exteriores emitió un acuerdo por el que **concedió la extradición** del señor ***** al Gobierno de los Estados Unidos de América para ser presentado en el proceso ***** (también referido con el número *****, *****, y *****) ante la Corte Federal de Distrito para el Distrito Sur de

⁴ "Artículo 4. Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

"I. Que el acusado se encuentre en la República;

"II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró, y

"III. Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República."

⁵ Opinión jurídica emitida por el Juez de Distrito en el procedimiento de extradición ***** páginas 66 y 67.



Texas,⁶ únicamente por el cargo Uno, referente al delito de asociación delictuosa para cometer lavado de dinero, y consideró que la opinión jurídica no es vinculante en términos del artículo 30 de la Ley de Extradición Internacional.⁷

13. La citada Secretaría señaló que las razones expuestas en la opinión jurídica no impiden la extradición del señor ***** en virtud de que eran subjetivas y generales, pues no existe impedimento legal para conceder la extradición internacional de ciudadanos mexicanos o para concederla en supuestos en los que los hechos delictivos que motivan la solicitud se cometieron parcialmente en territorio nacional. Indicó que la Secretaría de Relaciones Exteriores es la autoridad facultada para resolver en definitiva sobre la extradición de acuerdo con la Ley de Extradición Internacional y en cambio, la opinión jurídica emitida carece de coercitividad e imperio.⁸

14. Juicio de amparo indirecto *****. El treinta de abril de dos mil dieciocho, el señor ***** presentó demanda de amparo en la que señaló como autoridades responsables y actos reclamados, las siguientes:

a. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la Cámara de Senadores en cuanto a la discusión, aprobación, celebración, promulgación y orden de publicación del artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional y los ordinales 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América;⁹

⁶ "Acuerdo de extradición internacional que dicta el C. Secretario de Relaciones Exteriores respecto de la solicitud presentada por el Gobierno de los Estados Unidos de América al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en contra del señor *****, para ser procesado ante la Corte Federal de Distrito para el Distrito Sur de Texas."

⁷ "Artículo 30. La Secretaría de Relaciones Exteriores en vista del expediente y de la opinión del Juez, dentro de los veinte días siguientes, resolverá si se concede o rehúsa la extradición. "En el mismo acuerdo, se resolverá, si fuere el caso, sobre la entrega de los objetos a que se refiere el artículo 21."

⁸ Acuerdo de extradición internacional, *Op.cit.*, página 12.

⁹ "Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público, de carácter federal y tienen por objeto determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común. ..."

"Artículo 3. Pruebas necesarias



b. El secretario de Relaciones Exteriores, el procurador general de la República y el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, en cuanto al procedimiento de extradición que culminó con el acuerdo de extradición de fecha dos de marzo de dos mil dieciocho con el que se concedió la extradición de ***** a los Estados Unidos de América;

c. El director del Diario Oficial de la Federación respecto de la publicación de la Ley de Extradición Internacional y del referido tratado de extradición; y,

d. El director del Centro de Ejecución de Sanciones con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, y la directora de Asistencia Jurídica Internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores en cuanto a la ejecución del acuerdo de extradición internacional de dos de marzo de dos mil dieciocho.

15. Expresó que los actos reclamados transgredieron en su perjuicio los artículos 1o., 14, 16, 18, 19, 20, 119 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1.1, 1.2, 7.1, 7.2, 7.3, 8.1, 11.1, 11.2 y 11.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 17.1 y 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y V y IX de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, toda vez que:

a) Los artículos 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América transgreden el principio de legalidad previsto en los preceptos 14 y 16 constitucionales, ya que no señalan quién es la autoridad facultada para conocer y resolver la extradición; cuáles son los

"Sólo se concederá la extradición si se determina que las pruebas son suficientes, conforme a las leyes de la Parte requerida, bien para justificar el enjuiciamiento del reclamado si el delito del cual se le acusa hubiese sido cometido en ese lugar, bien para probar que es la persona condenada por los tribunales de la parte requirente. ..."

"Artículo 13. Procedimiento

"1. La solicitud de extradición será tramitada de acuerdo con la legislación de la parte requerida.

"2. La parte requerida dispondrá los procedimientos internos necesarios para dar curso a la solicitud de extradición.

"3. Los funcionarios competentes de la parte requerida quedarán autorizados para emplear todos los medios legales a su alcance con el fin de obtener de las autoridades judiciales las decisiones necesarias para la resolución de la solicitud de extradición. ..."



procedimientos internos y las leyes aplicables de las que dispone la autoridad requerida para dar curso y respuesta a la solicitud de extradición; ni cuál es la legislación que se debe aplicar para valorar las pruebas relativas al procedimiento de extradición.

b) El artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional es violatorio del precepto 1o. constitucional respecto del derecho a la igualdad y no discriminación,¹⁰ pues no concede a las personas requeridas los mismos derechos que se reconocen a quienes están sujetas a un proceso penal, como son los derechos de audiencia, defensa, debido proceso y acceso a la justicia. Esto es así, pues el procedimiento de extradición no contempla una etapa para presentar pruebas o hacer valer alegatos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni tampoco prevé un recurso ordinario para controvertir ilegalidades ocurridas durante el proceso.

c) Reclama que el procedimiento culminó con el acuerdo de extradición de dos de marzo de dos mil dieciocho, el que estimó inconstitucional por falta de fundamentación, motivación, por transgresión a su derecho de defensa, por una indebida valoración de las pruebas, porque además no se justifica el por qué se aparta de la opinión jurídica sobre no otorgar la extradición. Aunado a que existe

¹⁰ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

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

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



una indebida equiparación entre los tipos penales y se carece de un pronunciamiento sobre la continuidad de la medida privativa de libertad.

16. La demanda fue turnada al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, donde se registró el treinta de abril de dos mil dieciocho bajo el número de juicio de amparo *****. Posteriormente, la titular del órgano jurisdiccional concedió al quejoso la suspensión de plano para el efecto de que no se ejecutara en su contra el acuerdo de extradición reclamado y se previno al promovente para que manifestara si también era su deseo señalar como autoridad responsable a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

17. Mediante escrito de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho se desahogó la prevención referida y se incluyó como autoridad responsable a la Cámara de Diputados.

18. El ocho de agosto de dos mil dieciocho, tras ser integrado el expediente del juicio de amparo *****, fue remitido al Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en donde se radicó y registró como cuaderno de antecedentes *****, para la elaboración de la sentencia respectiva.

19. El quince de octubre de dos mil dieciocho, el mencionado Juzgado de Distrito auxiliar **emitió su sentencia** en la que determinó **sobreseer en el juicio** respecto los actos reclamados al procurador general de la República (porque negó su existencia) y respecto de los atribuidos al director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, en virtud de que no fueron impugnados por vicios propios al ámbito de su competencia.

20. Asimismo, declaró **infundados** los reclamos de inconstitucionalidad formulados en contra de los artículos 1 de la Ley de Extradición Internacional y los numerales 3 y 13 del tratado de extradición en comento, con base en las siguientes consideraciones:

a) Los artículos 3 y 13 del tratado de extradición antes mencionado no violan el principio de legalidad, ya que estos preceptos deben analizarse con



los demás ordenamientos del régimen jurídico, como la Constitución y la Ley de Extradición Internacional; de esta manera se puede advertir que las omisiones a que hizo referencia el quejoso quedaron subsanadas por el legislador al fijar dichos requisitos en las disposiciones normativas señaladas que permiten al gobernado tener certeza sobre la autoridad competente para el trámite y resolución de la extradición, así como conocer las exigencias que se deben actualizar para que la autoridad emita la decisión respectiva.

En este sentido, las expresiones "leyes de la parte requerida" y "legislación de la parte requirente" contenidas en los artículos impugnados, deben interpretarse conforme a la legislación del Estado Mexicano que encabeza la Constitución Federal, cuyo artículo 119, párrafo tercero, sujeta el trámite del procedimiento de extradición a que se lleve a cabo por el Ejecutivo Federal con la intervención de la autoridad judicial y que se resuelva en los términos fijados en la propia Constitución, tratados internacionales y leyes reglamentarias.

Además, el artículo 2 de la Ley de Extradición Internacional remite a la aplicación de los procedimientos establecidos en dicha norma para el trámite de la solicitud de extradición. Sus artículos 4o. y 16, último párrafo, y los transitorios (sic) segundo de sus reformas de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve y veintiséis de junio de dos mil diecisiete, establecen como leyes penales aplicables el Código Penal Federal, las leyes federales en las que se definan delitos, y el Código Federal de Procedimientos Penales o el Código Nacional de Procedimientos Penales (dependiendo de si los hechos ocurrieron antes o después del veintisiete de junio de dos mil diecisiete, fecha en que entraron en vigor las últimas reformas efectuadas a la Ley de Extradición Internacional).

En términos de los artículos 90 constitucional, 2, 14, 26 y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la autoridad competente para resolver sobre la extradición es la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues en esta dependencia delegó el Ejecutivo su facultad para intervenir en el procedimiento de extradición; el cual además se regula en los artículos 19, 20, 21 y 30 de la Ley de Extradición Internacional.

Asimismo, al resolver el amparo en revisión 1267/2003, el Pleno de esta Suprema Corte estableció que en términos del artículo 3 y 10 del tratado de



extradición en mención, la prueba que justifica el enjuiciamiento del requerido en extradición es precisamente la orden de aprehensión enviada por la parte solicitante.

Por último, conforme a los artículos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Extradición Internacional las decisiones judiciales necesarias para la resolución de la solicitud de extradición son: la orden de detención de la persona reclamada (y en su caso, el secuestro de indicios); la celebración de la audiencia de pruebas y excepciones; y la emisión de la opinión jurídica.

b) El artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional no transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación, pues la distinción de trato entre las personas requeridas en un procedimiento de extradición y las que forman parte de un enjuiciamiento penal en la República Mexicana constituye una diferencia razonable y objetiva, toda vez que el reclamado no está siendo sujeto a un juicio penal en el Estado Mexicano y, por tanto, no tiene el carácter de imputado, procesado, acusado o sentenciado, conforme al sistema de la ley penal interna.

Además, la Suprema Corte ha sostenido que el procedimiento de extradición no transgrede los derechos de audiencia, defensa, debido proceso y acceso a la justicia, pues en él se da el derecho a la persona que es requerida de hacer valer y probar sus excepciones en la etapa judicial, y éstas deben ser tomadas en consideración por la Secretaría de Relaciones Exteriores, todo ello, en distintas tesis aisladas que citó en su sentencia.

Adicionalmente, la Suprema Corte ha sostenido que todas las violaciones que se cometan en el procedimiento de extradición pueden controvertirse mediante amparo interpuesto en contra del acuerdo que concede la extradición, tal y como dejó plasmado en un criterio aislado, por lo que también se respeta el derecho a un recurso efectivo.

Finalmente, las reformas en materia de derechos humanos que se realizaron a la Constitución Federal en el año dos mil once no implican que se haya modificado el procedimiento de extradición para homologarlo con el penal, pues el artículo 119 de nuestro Ordenamiento Fundamental continúa previendo



lo mismo, ni se modificó la Ley de Extradición Internacional para establecer un sistema de enjuiciamiento criminal, como el previsto en los artículos 19 y 20 constitucionales.

c) Por último, declaró **infundados, inoperantes y fundados pero inoperantes** los conceptos de violación con los que se controvertió la legalidad del procedimiento de extradición que culminó con el acuerdo de extradición de fecha dos de marzo de dos mil dieciocho, al considerar lo siguiente:

i. La fundamentación empleada por la responsable encuentra sustento en el propio Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y en el artículo 119 de la Constitución Federal;

ii. Fue correcta la negativa de recibir los medios de convicción de los que se adolece el quejoso y de ampliar el plazo probatorio debido a que ello equivaldría sustituirse a la labor del tribunal extranjero que habrá de juzgar al extraditable, también fue adecuada la valoración de las pruebas;

iii. La Secretaría de Relaciones Exteriores sí dio respuesta a las consideraciones del Juez de Control que motivaron su opinión sobre la negativa de la extradición;

iv. El estudio de equiparación de los tipos penales también fue ajustado al principio de legalidad; y,

v. No hay disposición normativa que imponga a la Secretaría de Relaciones Exteriores la obligación de pronunciarse sobre las razones por las cuales la medida cautelar de privación de libertad sigue vigente.

II. Recurso de revisión

21. Interposición del recurso de revisión y trámite. Inconforme con la resolución anterior, el seis de noviembre de dos mil dieciocho el señor ***** interpuso recurso de revisión. Señaló como agravios respecto del tratamiento efectuado en la sentencia de amparo sobre del reclamo de inconstitucionalidad de los artículos 1 de la Ley de Extradición Internacional y los ordinales 3 y 13 del



Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, los siguientes:

a) La Jueza de Distrito apeló al artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional para sustentar la constitucionalidad de los artículos 3 y 13 del tratado de extradición mencionado cuando debió hacerlo exclusivamente con base en las reglas instituidas en el tratado, que es de aplicación preferencial. Por tanto, insiste que los numerales citados son inconstitucionales pues no establecen: i) cómo se va a determinar si las pruebas que integran el procedimiento son suficientes para conceder la extradición; ii) cuál es la legislación que debe aplicarse al realizar la valoración de las pruebas; iii) cuál es la autoridad a la que le toca valorar dichas probanzas y emitir la resolución correspondiente; iv) cuáles son los procedimientos internos para dar curso al procedimiento de extradición; y, v) cuáles son las decisiones que deben dictar las autoridades judiciales para la resolución de la solicitud de extradición.

Es incongruente atender a la Ley de Extradición Internacional cuando esa norma sólo es aplicable ante la ausencia de un tratado, de conformidad con su artículo 1, de manera que en este caso debe ser empleado el tratado de extradición de referencia y no esa norma secundaria.

b) El artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional y los numerales 3 y 13 del tratado de extradición en comento son inconstitucionales pues no respetan las garantías de audiencia, debido proceso y defensa adecuada al permitir que una persona sea privada de su libertad y extraditada sin que previo a ello pueda presentar pruebas o hacer valer alegatos ante la dependencia del Ejecutivo Federal que resuelve y sin prever un medio de impugnación ordinario, aunado a que la opinión jurídica no fue atendida por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

c) Esto ocasionó que la Secretaría de Relaciones Exteriores concediera la extradición a pesar de que el Juez de Distrito emitió una opinión desfavorable, lo cual transgrede el derecho a una defensa efectiva. Si bien es cierto que en la sentencia se atendió a criterios de este Alto Tribunal para sostener la constitucionalidad de las normas impugnadas, éstos no resuelven el problema plan-



teado, pues no explican por qué la Secretaría de Relaciones Exteriores puede simplemente no tomar en cuenta lo resuelto en la opinión jurídica.

22. Asimismo, señaló que la Jueza de Distrito no analizó en su integridad los conceptos de violación que se hicieron valer en relación con la legalidad del acto reclamado, pues:

a) Las pruebas que no le fueron admitidas sí eran pertinentes, además fue incongruente la valoración que realizó la Secretaría de Relaciones Exteriores de las pruebas en las que se sustentó la solicitud.

b) Los datos de prueba no justificaron la orden de aprehensión en el procedimiento de extradición.

c) La Secretaría de Relaciones Exteriores indebidamente empleó su facultad discrecional para conceder la extradición de nacionales mexicanos, pues no tomó en cuenta la obligación de las autoridades a cumplir con el sistema nacional de responsabilidades de servidores públicos.

d) Hubo una indebida equiparación de los delitos por los que fue requerido y aquellos que supuestamente se habrían actualizado de haberse cometido en territorio nacional.

e) En el acuerdo de extradición no se menciona si la medida cautelar subsiste o queda sin efecto, ni tampoco se pronuncia sobre el momento de entrega del reclamado.

f) El artículo 6 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América prohíbe la entrega del reclamado cuando ya haya sido sometido a proceso por el mismo delito en que se apoye la solicitud de extradición y actualmente está siendo procesado por los mismos hechos ante las autoridades del Estado de Tamaulipas.

g) La Secretaría responsable no ponderó adecuadamente las consideraciones esgrimidas en la opinión jurídica.



h) No se respetaron las reglas del debido proceso.

i) Solicitó que este Alto Tribunal ejerciera su facultad de atracción para resolver la revisión.

23. Tres días después de interponer su recurso de revisión, el quejoso presentó otro escrito para ampliar los agravios interpuestos en contra de la resolución de quince de octubre de dos mil dieciocho respecto de la negativa de amparo en cuanto al procedimiento de extradición y **reclamó la inconstitucionalidad de los preceptos 9, 11, 17, 23, 25 y 33 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.**¹¹

24. El recurso fue admitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho y registrado con el número de expediente *****.

25. El cuatro de diciembre de dos mil dieciocho la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores interpuso recurso de revisión adhesiva, la cual fue admitida por el Tribunal Colegiado por acuerdo de cinco de diciembre de dos mil dieciocho, en la que la autoridad recurrente señaló:

a) No se dan las circunstancias necesarias para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza su facultad de atracción.

b) En sus agravios, el quejoso se limitó a reproducir los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, los que fueron debidamente analizados por la Juez de Distrito auxiliar por lo que son inatendibles.

c) En los agravios Octavo, Noveno, Décimo Segundo, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto, Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Décimo Octavo, el recurrente principal busca controvertir aspectos relacionados con el acuerdo

¹¹ Página 21 del escrito.



de extradición que no fueron planteados en los conceptos de violación en la demanda de amparo, por lo que deben ser desestimados por novedosos.¹²

d) La Jueza dictó la sentencia recurrida con base en un análisis congruente, principio al que toda resolución judicial debe apegarse.

26. Solicitud de reasunción de competencia 15/2019. El quince de enero de dos mil diecinueve, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, consideró oportuno enviar los autos del recurso de revisión ***** a este Alto Tribunal, pues advirtió que en el escrito de agravios el recurrente solicitó que ejerciera su facultad de atracción. No obstante, ante la falta de legitimación del señor *****, en sesión privada de seis de marzo de dos mil diecinueve se sometió la solicitud a consideración de esta Primera Sala y ninguno de sus integrantes decidió hacer suya la referida petición, por lo que fue desechada.

27. Reserva de jurisdicción. Recibidos los autos de nueva cuenta en el Tribunal Colegiado del conocimiento, en sesión de ocho de junio de dos mil veinte el mencionado Tribunal Colegiado emitió una resolución en la que por una parte expresó que el **sobreseimiento** decretado en el juicio de amparo debía quedar firme ante la falta de agravio.

28. Por otra parte, **dejó a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación** en virtud de que el recurrente impugnó la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional y los numerales 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.

29. Consideró que, si bien se formulan agravios con los que se combate la legalidad de la resolución impugnada que le tocan definir a dicho órgano colegiado, no se surten los presupuestos necesarios para que en ese momento

¹² Los cuales corresponden a los incisos a), d), e) y f), señalados en el párrafo 22 y lo indicado en el párrafo 23, respecto a la inconstitucionalidad de varios preceptos del tratado de extradición en comento.



emprendiera el estudio de los mismos pues no advierte que en los precedentes de esta Suprema Corte exista un pronunciamiento sobre:

"... el procedimiento interno que debe llevar a cabo el Estado requerido para dar curso a la solicitud de extradición, cuáles son las decisiones necesarias que deben emitir las autoridades judiciales para que la parte requirente pueda emitir la resolución correspondiente, cuál es la ley aplicable en el trámite y resolución de dicho procedimiento; cómo se va a determinar si las pruebas aportadas son suficientes o no para conceder o negar la extradición, y quién es la autoridad competente para emitir la resolución correspondiente; esto es, que en dicho estudio se haya establecido si en los numerales controvertidos se respetan los derechos de audiencia, defensa, debido proceso y acceso a la justicia, de acuerdo a la Constitución.

"Además, tampoco existe pronunciamiento en relación al artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional, esto es, si infringe o no el derecho de no discriminación o de igualdad previsto en el diverso 1o. de la Constitución Federal, y diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, es decir, donde se determine si la persona extraditada se le ubica en una situación de desigualdad o de discriminación en relación con los derechos que le son aplicables a las personas que son parte de un procedimiento penal en el Estado Mexicano.¹³ ..."

30. Admisión del recurso de revisión 314/2020. Por acuerdo de veintiuno de julio de dos mil veinte el Ministro presidente tuvo por recibidos los autos del toca de revisión ***** y señaló que el Tribunal Colegiado del conocimiento dejó firme el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida y dejó a salvo la jurisdicción de este Alto Tribunal para que se hiciera cargo del estudio de la constitucionalidad de los artículos 1 de la Ley de Extradición Internacional y los ordinales 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, por ello, **asumió la competencia planteada**, tanto del recurso principal como del adhesivo interpuesto por una autoridad responsable y ordenó su radicación en la Primera Sala, además, pre-

¹³ Sentencia del amparo en revisión ***** de 8 de junio de 2020, páginas 56 a 58.



cisó que por cuestión de turno el conocimiento del asunto correspondía a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

31. El ocho de octubre de dos mil veinte el entonces Ministro presidente de esta Primera Sala tuvo por recibido el expediente, ordenó avocarse al conocimiento del asunto. El día treinta del mismo año se turnaron los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto respectivo.

III. Competencia

32. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, pues en el caso, el recurso de revisión se interpuso contra una sentencia dictada en audiencia constitucional por una Jueza de Distrito, en la que se analizó la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional y los dispositivos 3 y 13 del Tratado de Extradición Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. No se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en virtud de que no reviste un interés excepcional.

IV. Legitimidad, oportunidad y procedencia

33. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito estableció que en la admisión del recurso de revisión principal y el adhesivo se calificó la oportunidad, legitimación y procedencia de dichos medios de defensa, pero en realidad no hizo el análisis directo, por lo que esta Primera Sala considera necesario precisar tales aspectos de la siguiente manera:

a) Legitimación. El recurso de revisión principal fue presentado por parte legitimada para hacerlo, puesto que lo promueve el señor ***** por propio derecho. Parte procesal que actúa con el carácter de quejoso en el juicio de



amparo y a quien le agravia la sentencia impugnada debido a que, como se precisó previamente, la Jueza de Distrito, por un lado, determinó sobreseer en el asunto y por otro negar el amparo.

De igual forma, en términos de lo previsto en los artículos 14, fracción VI, y 33, fracción X, quáter y último párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores,¹⁴ el director jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con legitimación para interponer el recurso de revisión adhesiva en representación de dicha autoridad, misma que fue señalada como autoridad responsable en el juicio de amparo.

b) Oportunidad: El recurso de revisión principal se interpuso de forma oportuna ya que la sentencia impugnada se notificó de forma personal al señor ******, el veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho. De ahí que si el plazo previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo para interponer la revisión,¹⁵ corrió del veintiséis de octubre al doce de noviembre de dos mil diecio-

¹⁴ "Artículo 14. Al frente de cada una de las Direcciones Generales habrá un director general, quien, auxiliado por los directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores y jefes de departamento, tendrá las atribuciones comunes siguientes: ...

"VI. Firmar y notificar, por conducto del servidor público que comisione, los oficios de trámite, las notas diplomáticas dirigidas a las representaciones extranjeras acreditadas en México, así como las resoluciones y acuerdos de la autoridad superior cuando así se le ordene o delegue y aquellos que emitan de conformidad con las facultades que les correspondan."

"Artículo 33. Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos: ...

"X Quáter. Representar al secretario, a los subsecretarios, al oficial mayor y demás servidores públicos de esta dependencia señalados como autoridades responsables, en todos los trámites dentro de los juicios de amparo ...

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del presente Reglamento, el director general de Asuntos Jurídicos, para el ejercicio de sus atribuciones, se auxiliará del director general Adjunto de Asuntos Jurídicos, del director jurídico contencioso, del director de Asistencia Jurídica Internacional, del director de Nacionalidad y Naturalización, del director de Permisos Artículo 27 Constitucional, y del director consultivo y de normatividad; de los subdirectores de lo Contencioso Administrativo, de Asuntos Penales, de Asuntos Laborales, de Asistencia Jurídica, de Exhortos y Cartas Rogatorias, de Nacionalidad, de Naturalización, de Sociedades, de Fideicomisos, para Asuntos Especiales, y Técnico Legal; así como de los jefes de departamento adscritos a cada subdirección."

¹⁵ "Artículo 86. El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

"La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."



cho,¹⁶ y si el recurso se presentó el seis de noviembre del mismo año, es claro que el mismo se interpuso dentro del término previsto para tal efecto.

También la revisión adhesiva es oportuna, puesto que el acuerdo de admisión se notificó a la autoridad recurrente el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho. De ahí que, si el recurso se presentó el cuatro de diciembre siguiente, es patente que se hizo valer dentro del plazo de cinco días previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo,¹⁷ mismo que corrió del veintinueve de noviembre al cinco de diciembre de la misma anualidad.¹⁸

c) Procedencia. Finalmente, el recurso de revisión principal es procedente en términos de lo previsto en el artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.¹⁹ Lo anterior puesto que se interpone en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto.

V. Estudio de fondo

34. Para dar claridad a lo que es materia de este análisis, se considera oportuno reiterar que la delimitación del estudio que emprende esta Primera Sala no abarca los reclamos que el señor ***** hace valer en contra del acuerdo en que fue concedida su extradición, y su ejecución.²⁰ Dentro de ellos deben incluirse aquel en que estima que la Secretaría de Relaciones Exteriores no atendió al contenido de la opinión jurídica que emitió la Jueza de Distrito.

¹⁶ Descontando de dicho cómputo los días 25 de octubre de 2018, puesto que ese día surtió efectos la notificación, 27 y 28 de octubre, 3 y 4 de noviembre del mismo año, por ser sábados y domingos, así como los días 1 y 2 de noviembre de la misma anualidad por ser días inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁷ **Artículo 82.** La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."

¹⁸ Descontando de dicho cómputo los días 1 y 2 de diciembre de 2018 por tratarse de sábados y domingos.

¹⁹ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: ...

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. ..."

²⁰ Se trata específicamente de aquellos relacionados con la legalidad de los actos reclamados que precisamos en los párrafos 15, punto iii, 20, punto iii y 22 de esta ejecutoria.



35. En ese sentido, se advierte que en sus agravios el recurrente enderezó este último argumento con el propósito de problematizar ese aspecto e incluirlo dentro del análisis constitucional de los preceptos impugnados,²¹ pero al no hacerlo desde sus conceptos de violación, los mismos resultan inoperantes por novedosos.²²

36. En congruencia con los párrafos anteriores, se abordan exclusivamente los planteamientos de inconstitucionalidad que se desprenden de la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito sobre los cuales se reservó competencia a esta Suprema Corte.

37. Por tal razón, se analizan sólo los reclamos que se relacionan con la constitucionalidad de los preceptos 3 y 13 del tratado de extradición antes citado, y posteriormente los dirigidos a impugnar el artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional, de la siguiente manera.

38. Al respecto debemos destacar que adverso a lo que se indica de manera genérica en los agravios,²³ esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que en la sentencia de amparo se atendieron todos los conceptos de violación que combaten la inconstitucionalidad de los artículos que el señor ***** reclamó.

(A) Análisis de los reclamos de inconstitucionalidad de los artículos 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América

39. El texto de los preceptos impugnados de dicho tratado es el siguiente:

²¹ Ver páginas 19, 20 y 31 a 36 del escrito de agravios.

²² Ver jurisprudencia por reiteración «1a./J.» 150/2005. Primera Sala. Novena Época. Registro digital: 176604. Último precedente amparo en revisión 603/2005 por unanimidad de cuatro votos, de tema: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN."

²³ Ver página 148 del escrito de agravios.



"Artículo 3. Pruebas necesarias

"Sólo se concederá la extradición si se determina que las pruebas son suficientes, conforme a las leyes de la parte requerida, bien para justificar el enjuiciamiento del reclamado si el delito del cual se le acusa hubiese sido cometido en ese lugar, bien para probar que es la persona condenada por los tribunales de la parte requirente."

"Artículo 13. Procedimiento

"1. La solicitud de extradición será tramitada de acuerdo con la legislación de la parte requerida.

"2. La parte requerida dispondrá los procedimientos internos necesarios para dar curso a la solicitud de extradición.

"3. Los funcionarios competentes de la parte requerida quedarán autorizados para emplear todos los medios legales a su alcance con el fin de obtener de las autoridades judiciales las decisiones necesarias para la resolución de la solicitud de extradición."

40. El recurrente estima que dichos numerales son contrarios al **principio de legalidad** ya que no señalan cuál es la autoridad facultada para conocer y resolver la extradición; cuáles son los procedimientos internos y leyes aplicables de los que dispone la autoridad requerida para dar curso y respuesta a la solicitud de extradición; o cuál es la legislación que se debe aplicar para valorar las pruebas relativas al procedimiento y las que son necesarias para decretar la procedencia de la extradición.

41. Pues bien, el análisis sobre la constitucionalidad de los preceptos integrantes de un tratado bilateral o multilateral suscrito por nuestro país obedece a un diseño de protección en la aplicación de sus normas que rige en el sistema jurídico cuando impactan en la esfera legal de los particulares, cuyo contenido requiere ser acorde y supeditado a los niveles de protección que ofrece nuestro



ordenamiento fundamental, lo que cumple con el principio de supremacía constitucional que subyace del artículo 133 de la Constitución Federal.²⁴

42. El estudio constitucional de ese tipo de ordenamientos internacionales es procedente, conforme a lo previsto en el artículo 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁵ salvo en los que se reconozcan derechos humanos, lo cual está expresamente regulado en el precepto 107, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo.²⁶

43. Ese diseño ha permitido a esta Suprema Corte analizar en varias ocasiones la constitucionalidad de diversos artículos contenidos en tratados internacionales suscritos por nuestro país, especialmente del que es materia de este estudio, aunque no en el caso de los preceptos impugnados.

44. Atendiendo al reclamo de inconstitucionalidad que formula el recurrente debemos señalar que el análisis sobre la constitucionalidad de tratados internacionales en materia de extradición, sobre si sus normas violentan el principio de legalidad, requiere de un tratamiento especial.

45. Al resolver la contradicción de tesis 44/2000, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que los tratados internacionales en ma-

²⁴ **"Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella **y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma**, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

²⁵ **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: ...

"II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

"a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁶ **"Artículo 107.** El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

"a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos; ..."



teria de extradición, al tratarse de convenios regidos por el derecho internacional público, deben interpretarse conforme a las reglas internacionales que se encuentran contenidas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que suscribió el Estado Mexicano el veintitrés de mayo de mil novecientos setenta y tres.²⁷

46. Según estas disposiciones, en términos generales, los tratados deben entenderse siempre conforme a su sentido convencional y contextual, pudiendo complementarse, entre otros elementos, por cualquier instrumento al que el mismo se refiera para dotarle de contenido.²⁸

47. Dicho en otras palabras, no existe ningún impedimento para que un tratado internacional se pueda complementar por cuestiones no contempladas estrictamente en su contenido, como puede ser una ley nacional, siempre y cuando del propio texto del tratado se desprenda la intención de las partes en que así sea.

²⁷ **Artículo 31.** Regla general de interpretación

"1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto fin.

"2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

"a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

"b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

"3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

"a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o la aplicación de sus disposiciones;

"b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

"c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

"4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes."

Artículo 32 Medios de interpretación complementarios

"Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

"a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

"b) conduzca a un resultado manifestante (sic) absurdo o irrazonable."

²⁸ Contradicción de tesis 44/2000. Aprobada en sesión de 18 de enero de 2001. Mayoría de diez votos contra el emitido por el Ministro Humberto Román Palacios.



48. Ahora bien, acorde con el principio de legalidad, el análisis de constitucionalidad de las normas en el sistema jurídico nacional se realiza a través de distintos métodos relacionados con sus aspectos taxativos,²⁹ de su proporcionalidad,³⁰ o exacta aplicación,³¹ entre otros mecanismos tradicionalmente aceptados, dependiendo de la naturaleza del ordenamiento legal de que se trate y los reclamos que se plantean, los cuales se relacionan con distintos artículos de la Constitución Federal.

49. **Sin embargo**, cuando se efectúa un reclamo de inconstitucionalidad de normas contenidas en tratados internacionales sobre extradición en que, como es el caso, se formula de manera genérica que producen una afectación al **principio de legalidad de las normas** que deriva de los artículos 14 y 16 constitucionales, el cual también se asocia al principio de seguridad jurídica, cuando se cuestiona la certeza legal que generan una ausencia de definición sobre las normas aplicables, actos jurisdiccionales y competencia de autoridades dentro del procedimiento de extradición en relación con el debido proceso, la aproximación para dar respuesta a este planteamiento debe entenderse en el sentido de verificar que los preceptos impugnados sean congruentes y claros en torno a los derechos, autoridades y actos en las etapas del procedimiento que regulan y que definan de manera suficiente las garantías que permitan emprender la defensa de las personas sujetas a sus disposiciones y el método de impugnación procedente en un ámbito de seguridad jurídica.

50. De esta forma, el contexto normativo del tratado de extradición de referencia en su integridad sirve como fuente y control de los principios de legalidad.

²⁹ Ver jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2006867. Reiteración de criterios. Último precedente amparo directo en revisión 583/2013. 11 de septiembre de 2013. Unanimidad de cinco votos, de título y subtítulo: "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."

³⁰ Ver jurisprudencia 1a./J. 3/2012. Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 160280. Reiteración de criterios. Último precedente amparo directo en revisión 1093/2011. 24 de agosto de 2011. Unanimidad de cinco votos, de rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

³¹ Ver jurisprudencia 1a./J. 10/2006. Primera Sala. Novena Época. Registro digital: 175595. Reiteración de criterios. Último precedente amparo directo en revisión 55/2006. 8 de febrero de 2006. Unanimidad de cinco votos, de tema: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR."



dad y seguridad jurídica en los mecanismos aplicables al procedimiento que regula.

51. Así, para determinar en concreto si los preceptos impugnados violentan el **principio de legalidad** en cuanto a los aspectos que reclama el inconforme, primero es necesario establecer si regulan los puntos reclamados o si su contenido es complementario de manera relevante con sus restantes disposiciones o con las normas especiales a las que remite el convenio bilateral para dotar de significado las resoluciones que se dictan dentro del procedimiento, las autoridades que intervienen en el mismo, las normas aplicables, así como las garantías que se desarrollan durante su sustanciación y que son necesarias para que sus destinatarios puedan comprender sus alcances y ejercer su defensa.

52. Específicamente el impugnado **numeral 3** describe un elemento que dota de seguridad jurídica al procedimiento de extradición y limita un tratamiento arbitrario al condicionar que las pruebas necesarias para la extradición deben ser las suficientes conforme a las leyes de la parte requerida para justificar dos aspectos: *a)* el enjuiciamiento de la persona como si el delito hubiese sido cometido en el país del Estado requerido y *b)* para probar que se trata de la persona buscada por el país requirente.

53. Por su parte, el **artículo 13** del tratado de extradición antes precisado establece de manera genérica las reglas que enmarcan el debido proceso en el procedimiento y que son las siguientes: *a)* se debe aplicar la legislación de la parte requerida, *b)* es el Estado requerido el que debe contar con los procedimientos internos para tramitar la petición y *c)* los funcionarios autorizados por el país requerido obtendrán las decisiones judiciales para resolver la solicitud.

54. Como bien sostiene el señor *********, los preceptos indicados no brindan una respuesta expresa a los planteamientos que realiza, en el sentido de que no precisan cómo se va a determinar si las pruebas que integran el procedimiento son suficientes para conceder la extradición; cuál es la legislación que debe aplicarse al realizar la valoración de las pruebas; cuál es la autoridad a la que le toca valorar dichas probanzas y emitir la resolución correspondiente; cuáles son los procedimientos internos para dar curso al procedimiento de extradición; ni cuáles son las decisiones que deben dictar las autoridades judiciales para la resolución de la solicitud de extradición.



55. Sin embargo, esa situación de ninguna manera implica un vacío normativo que deje en estado de indefensión al recurrente, tampoco le impide emprender el procedimiento, no genera inseguridad jurídica en su sustanciación ni en las exigencias sobre su integración, no deja indefinidas las autoridades que deben intervenir en el mismo, mucho menos produce una aplicación arbitraria o discrecional de ordenamientos legales.

56. Lo anterior, puesto que la determinación de todos estos aspectos se obtiene de la remisión normativa que deriva de esos preceptos del acuerdo bilateral y, por voluntad convenida en ese ordenamiento deriva de una expresión de soberanía nacional y de reciprocidad internacional, descansa en las leyes, autoridades y procedimiento internos del Estado requerido. Específicamente en la Ley de Extradición Internacional que regula internamente ese procedimiento.

57. La metodología sobre la adecuada remisión normativa que realiza el propio tratado de extradición a las normas internas a favor del Estado requerido (que ha correspondido con los Estados Unidos Mexicanos) para sustanciar ese procedimiento, ha sido asumida de manera reiterada por el Pleno y por esta Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.³²

58. En ese sentido, es **infundado** el agravio formulado por el inconforme en torno a que debe aplicarse el tratado de extradición en comento de manera preferencial, con lo que estima que resultan inconstitucionales los preceptos impugnados al no regular todos los aspectos a que hizo referencia en su demanda, y no la Ley de Extradición Internacional, pues conforme al artículo 1

³² Ver tesis P. XVIII/2001, Pleno, Novena Época, registro digital: 188602, de rubro: "EXTRADICIÓN. LA CONDICIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL ES DE CARÁCTER ADJETIVO Y, POR TANTO, DEBE EXIGIRSE PARA TRAMITAR UNA SOLICITUD FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, PORQUE EL ARTÍCULO 13 DEL TRATADO DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL RESPECTIVO REMITE EXPRESAMENTE A DICHA LEY.". Deriva de la contradicción de tesis 11/2001. Aprobada por mayoría de seis votos en sesión de 2 de octubre de 2001. Amparo en revisión 3/2006. Primera Sala. 26 de abril de 2006. Unanimidad de cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y José Ramón Cossío Díaz (ponente), así como de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Amparo en revisión 972/2019. 14 de octubre de 2020. Unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



de esa norma sus disposiciones sólo son aplicables ante la ausencia de un tratado.³³

59. Esto en virtud de que el propio tratado hace una remisión expresa a los ordenamientos nacionales, en el caso, la Ley de Extradición Internacional que regula ese procedimiento especial para dotar de contenido a los aspectos no previstos en aquél. Si bien la regla del artículo 1 de esa norma dispone que se aplicará el procedimiento cuando no exista tratado, al numeral 2 del mismo ordenamiento establece el empleo de esa ley para regular el trámite y resolución de todos los procedimientos en los que se solicite la extradición por un país extranjero,³⁴ lo cual ocurre si existe o no tratado. Así, la aplicación de la Ley de Extradición Internacional opera en un plano complementario por la remisión expresa que realiza el mencionado tratado de extradición, de manera que no es dable acudir sólo al contenido del tratado de manera preferencial para analizar los reclamos de inconstitucionalidad que se formulan.

60. Establecido lo anterior, corresponde indicar la metodología que seguiremos para examinar los aspectos por los cuales el recurrente considera que son inconstitucionales los preceptos 3 y 13 del tratado de extradición en comento, la cual consistirá en desarrollar el estudio de los siguientes apartados: i) procedimiento interno por el que se tramita una solicitud efectuada a nuestro país conforme al tratado de extradición señalado; ii) autoridades que intervienen en la tramitación del procedimiento de extradición a partir de la remisión normativa que realiza el tratado de extradición; iii) decisiones judiciales relacionadas con el procedimiento de extradición que derivan de la voluntad bilateral del tratado de extradición; iv) autoridades encargadas de solicitar las resoluciones judiciales en el procedimiento de extradición; v) pruebas suficientes para conceder la extradición conforme a la remisión normativa que realiza el artículo 3 del mencionado tratado de extradición; vi) autoridades encargadas de examinar las pruebas en el procedimiento de extradición; y, vii) normas aplicables para resolver el procedimiento de extradición y el sistema de valoración de las pruebas.

³³ "Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público, de carácter federal y tienen por objeto determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común."

³⁴ "Artículo 2. Los procedimientos establecidos en esta ley se deberán aplicar para el trámite y resolución de cualquier solicitud de extradición que se reciba de un gobierno extranjero."



i) Procedimiento interno por el que se tramita una solicitud efectuada a nuestro país conforme al Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América

61. Como correctamente se indica en la sentencia de amparo, las expresiones contenidas en los preceptos impugnados, sobre "leyes o legislación de la parte requerida" permite atender a las disposiciones de carácter interno del Estado requerido, en el caso, la solicitud de extradición se efectuó a los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, la remisión literal que realizan los artículos impugnados permite concluir, sin que deba realizarse algún método de interpretación, que el procedimiento relativo y las autoridades que intervienen en el mismo deben regirse por las leyes de nuestro país.

62. Dicho tratamiento efectivamente encuentra una justificación interna de corte fundamental en el artículo 119, párrafo tercero, de la Constitución Federal³⁵ y en el numeral 2 de la Ley de Extradición Internacional reglamentaria de ese precepto constitucional,³⁶ en los que se dispone que todo trámite y resolución de una solicitud de extradición que se reciba de un gobierno extranjero deberá seguirse conforme a los procedimientos de nuestro país, de conformidad con lo establecido en esa norma secundaria.

63. Con base en lo expuesto, la primera conclusión a la que llega esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que el procedimiento interno a que se refiere el segundo punto del artículo 13 del tratado de extradición en mención para dar curso a la solicitud efectuada por los Estados Unidos de América es aquel que se contempla en nuestro sistema jurídico interno en la Ley de Extradición Internacional reglamentaria del artículo 119 de la Constitución Federal.³⁷

³⁵ **"Artículo 119. ...**

"Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales."

³⁶ **"Artículo 2.** Los procedimientos establecidos en esta ley se deberán aplicar para el trámite y resolución de cualquier solicitud de extradición que se reciba de un gobierno extranjero."

³⁷ **"Artículo 13.** Procedimiento

"1. La solicitud de extradición será tramitada de acuerdo con la legislación de la parte requerida.



64. Lo que permite declarar **infundados** los agravios formulados por el señor *****, en el sentido de que los preceptos impugnados violentan el principio de legalidad de las normas, contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque no establecen el procedimiento interno para tramitar la extradición, pues la remisión normativa que se contiene en los artículos 3 y 13 que impugnó del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, permiten identificar el procedimiento interno previsto en nuestro país para dar trámite a la petición de extradición. Dicha conclusión se obtiene sin necesidad de efectuar interpretaciones adicionales distintas al contenido de la propia norma y que genera seguridad jurídica sobre la aplicación de ese procedimiento.

ii) Autoridades que intervienen en la tramitación del procedimiento de extradición a partir de la remisión normativa que realiza el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América

65. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 17/2002, estableció que la naturaleza del procedimiento de extradición no es equivalente a la de un juicio propiamente dicho, pues no es sustanciado ante un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, y el papel que desempeña en su desarrollo el Juez de Distrito no corresponde al de un acto de juzgamiento, sino de colaboración con el órgano rector de éste, que en el caso es la Secretaría de Relaciones Exteriores.³⁸

66. Al respecto, este Alto Tribunal ha determinado que el procedimiento de extradición se integra por tres fases. La **primera fase** inicia cuando un Estado

² La parte requerida dispondrá los procedimientos internos necesarios para dar curso a la solicitud de extradición.

³ Los funcionarios competentes de la parte requerida quedarán autorizados para emplear todos los medios legales a su alcance con el fin de obtener de las autoridades judiciales las decisiones necesarias para la resolución de la solicitud de extradición."

³⁸ Resuelto en sesión de 13 de abril de 2004. Unanimidad de nueve votos. Le derivó la tesis aislada P. XXXVI/2004. Novena Época. Registro digital: 180883, de rubro: "EXTRADICIÓN. ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO QUE INICIA CON SU PETICIÓN FORMAL Y TERMINA CON LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES EN QUE LA CONCEDE O LA REHÚSA (INTERRUPCIÓN DE LA TESIS PLENARIA CLXV/2000)."



manifiesta a otro la intención de presentar petición formal de extradición y solicita se adopten determinadas medidas en contra de una persona, o bien, la que inicia directamente con la petición formal de extradición.³⁹ La **segunda fase** comienza con la decisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de admitir la solicitud formal de extradición, y continúa con la sustanciación del procedimiento con apoyo de un Juez de Distrito, quien garantizará la asistencia legal de la persona que es requerida, analizará las excepciones que formule en su defensa, admitirá y recibirá las pruebas ofrecidas en torno a ello, se pronunciará en su caso sobre la medida cautelar procedente y emitirá su opinión jurídica.⁴⁰ La **última fase** constituye propiamente la decisión de dicha Secretaría de conceder o rehusar la extradición solicitada.

³⁹ **Artículo 17.** Cuando un Estado manifieste la intención de presentar petición formal para la extradición de una determinada persona, y solicite la adopción de medidas precautorias respecto de ella, éstas podrán ser acordadas siempre que la petición del Estado solicitante contenga la expresión del delito por el cual se solicitará la extradición y la manifestación de existir en contra del reclamado una orden de aprehensión emanada de autoridad competente.

"Si la Secretaría de Relaciones Exteriores estimare que hay fundamento para ello, transmitirá la petición al procurador general de la República, quien de inmediato promoverá ante el Juez de Distrito que corresponda, que dicte las medidas apropiadas, las cuales podrán consistir, a petición del procurador general de la República, en arraigo o las que procedan de acuerdo con los tratados o las leyes de la materia."

⁴⁰ **Artículo 19.** Recibida la petición formal de extradición, la Secretaría de Relaciones Exteriores la examinará y si la encontrare improcedente no la admitirá, lo cual comunicará al solicitante."

Artículo 21. Resuelta la admisión de la petición la Secretaría de Relaciones Exteriores enviará la requisitoria al procurador general de la República acompañando el expediente, a fin de que promueva ante el Juez de Distrito competente, que dicte auto mandándola cumplir y ordenando la detención del reclamado, así como, en su caso, el secuestro de papeles, dinero u otros objetos que se hallen en su poder, relacionados con el delito imputado o que puedan ser elementos de prueba, cuando así lo hubiere pedido el Estado solicitante."

Artículo 24. Una vez detenido el reclamado, sin demora se le hará comparecer ante el respectivo Juez de Distrito y éste le dará a conocer el contenido de la petición de extradición y los documentos que se acompañen a la solicitud.

"En la misma audiencia podrá nombrar defensor. En caso de no tenerlo y desea hacerlo, se le presentará lista de defensores de oficio para que elija. Si no designa, el Juez lo hará en su lugar.

"El detenido podrá solicitar al Juez se difiera la celebración de la diligencia hasta en tanto acepte su defensor cuando éste no se encuentre presente en el momento del discernimiento del cargo."

Artículo 25. Al detenido se le oirá en defensa por sí o por su defensor y dispondrá hasta de tres días para oponer excepciones que únicamente podrán ser las siguientes:

"I. La de no estar ajustada la petición de extradición a las prescripciones del tratado aplicable, o a las normas de la presente ley, a falta de aquél; y

"II. La de ser distinta persona de aquella cuya extradición se pide.



67. Finalmente, debe incluirse que si la extradición se concede, el procedimiento permite a la persona que es requerida cuente con un recurso extraordinario, pues tiene posibilidad de acudir a un juicio de amparo indirecto para reclamar las violaciones que considere que le fueron producidas o en la resolución que adopte la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁴¹

68. Esta Primera Sala ha determinado que dicho procedimiento no es violatorio del artículo 14 de la Constitución Federal, en la medida en que brinda oportunidad a la persona requerida en la extradición de ser oída, tiene posibilidades de emprender su defensa y, por ello, se respetan las formalidades esenciales del procedimiento.⁴²

69. A partir de lo anterior, es posible resolver otro cuestionamiento del inconforme que se considera **infundado**, pues de la remisión normativa efectuada en los artículos impugnados en el sentido de que debe atenderse a los ordenamientos internos de nuestro país, es posible establecer que las autoridades que intervienen en el procedimiento de extradición a que se refiere el artículo 13 punto tres del tratado de extradición en comento son:

"El reclamado dispondrá de veinte días para probar sus excepciones. Este plazo podrá ampliarse por el Juez en caso necesario, dando vista previa al Ministerio Público. Dentro del mismo plazo, el Ministerio Público podrá rendir las pruebas que estime pertinentes.

"Artículo 26. El Juez atendiendo a los datos de la petición formal de extradición, a las circunstancias personales y a la gravedad del delito de que se trata, podrá conceder al reclamado, si éste lo pide, la libertad bajo fianza en las mismas condiciones en que tendría derecho a ella si el delito se hubiere cometido en territorio mexicano.

"Artículo 27. Concluido el término a que se refiere el artículo 25 o antes si estuvieren desahogadas las actuaciones necesarias, el Juez dentro de los cinco días siguientes, dará a conocer a la Secretaría de Relaciones Exteriores su opinión jurídica respecto de lo actuado y probado ante él.

"El Juez considerará de oficio las excepciones permitidas en el artículo 25, aun cuando no se hubieren alegado por el reclamado."

⁴¹ **"Artículo 33.** En todos los casos si la resolución fuere en el sentido de conceder la extradición, ésta se notificará al reclamado.

"Esta resolución sólo será impugnante mediante juicio de amparo.

"Transcurrido el término de quince días sin que el reclamado o su legítimo representante haya interpuesto demanda de amparo o si, en su caso, éste es negado en definitiva, la Secretaría de Relaciones Exteriores comunicará al Estado solicitante el acuerdo favorable a la extradición y ordenará que se le entregue el sujeto."

⁴² Ver tesis aislada 1a. LXII/2009, Primera Sala, Novena Época, registro digital: 167510, de tema: "EXTRADICIÓN INTERNACIONAL. LOS ARTÍCULOS 2, 22 Y 34 DE LA LEY RELATIVA NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA."



a) La Secretaría de Relaciones Exteriores que participa inicialmente para dar trámite a la solicitud y posteriormente resuelve sobre la procedencia de la extradición, sin estar vinculada jurídicamente a la opinión que emitió el Juez de Distrito, como lo ha determinado este Alto Tribunal.⁴³

b) Un Juez o Jueza de Distrito que conoce de las medidas solicitadas, una vez lograda la comparecencia de la persona que es requerida, le hará saber el contenido de la petición, los documentos que se le acompañan, además, verificará que cuenta con asistencia jurídica, determinará sobre la posibilidad de decretar su libertad, sustanciará las excepciones hechas valer, señalará fecha para la recepción de pruebas y en su caso su diferimiento, evaluará las pruebas relativas, así como los requisitos para la procedencia de la petición y emitirá opinión jurídica sobre la procedencia de la extradición.

c) En un plano específico, la Fiscalía General de la República que promoverá ante el Juez la solicitud de detención con fines de extradición y las medidas procedentes, ofrecerá las pruebas que estime pertinentes y una vez concedida la extradición, previo aviso a la Secretaría de Gobernación, hará la entrega material de la persona que es requerida al Estado requirente en el puerto fronterizo o en su caso a bordo de la aeronave en que deba viajar esa persona. Todo ello conforme a los numerales 17, 21 y 34 de la Ley de Extradición Internacional,⁴⁴

⁴³ Ver tesis aislada 1a. XXXIX/95, de rubro y contenido: "EXTRADICION, PROCEDIMIENTO DE. FASES PROCESALES. Existen tres periodos perfectamente definidos en los que se encuentra dividido el citado procedimiento: a) el que se inicia con la manifestación de intención de presentar formal petición de extradición, en la que el Estado solicitante expresa el delito por el cual pedirá la extradición y que existe en contra del reclamado una orden de aprehensión emanada de autoridad competente; o en su caso, a falta de tal manifestación de intención, el que inicia con la solicitud formal de extradición, la cual debe contener todos y cada uno de los requisitos a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Extradición Internacional o los establecidos en el tratado respectivo; b) el que comienza con la decisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de admitir la petición, por estar satisfechos los requisitos legales correspondientes, etapa dentro de la cual interviene el Juez de Distrito competente y emite su opinión; y c) **aquel en el que esta dependencia del Ejecutivo Federal resuelve si concede o rehúsa la extradición, sin estar vinculado jurídicamente a la opinión que dictó el Juez de Distrito.** Luego entonces, las violaciones que en su caso se cometan en una etapa concluida quedan consumadas irreparablemente por cesación de efectos del acto y no pueden afectar ni trascender a la otra.". Primera Sala, Novena Época, registro digital: 200452. Amparo en revisión 1752/94. 4 de agosto de 1995. Unanimidad de cinco votos.

⁴⁴ **Artículo 17.** Cuando un Estado manifieste la intención de presentar petición formal para la extradición de una determinada persona, y solicite la adopción de medidas precautorias respecto de



en relación con la remisión normativa que a dicho ordenamiento realizan los preceptos reclamados 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, vinculados con su artículo 14.3.⁴⁵

70. Lo anterior, pues como en forma correcta se precisó en la sentencia de amparo que se revisa, la remisión que realiza el tratado de extradición en comento a la norma especial nacional permite identificar las autoridades que intervienen en ese procedimiento, sin violentar el principio de legalidad de las normas a que hacen referencia los preceptos 14 y 16 de la Constitución Federal.

iii) Decisiones judiciales relacionadas con el procedimiento de extradición que derivan de la voluntad bilateral contenida en el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América

71. Atendiendo a lo expuesto, es posible dar respuesta a otro planteamiento efectuado por el recurrente, pues las decisiones judiciales necesarias para la

ella, éstas podrán ser acordadas siempre que la petición del Estado solicitante contenga la expresión del delito por el cual se solicitará la extradición y la manifestación de existir en contra del reclamado una orden de aprehensión emanada de autoridad competente.

"Si la Secretaría de Relaciones Exteriores estimare que hay fundamento para ello, transmitirá la petición al procurador general de la República, quien de inmediato promoverá ante el Juez de Distrito que corresponda, que dicte las medidas apropiadas, las cuales podrán consistir, a petición del procurador general de la República, en arraigo o las que procedan de acuerdo con los tratados o las leyes de la materia."

"**Artículo 21.** Resuelta la admisión de la petición la Secretaría de Relaciones Exteriores enviará la requisitoria al procurador general de la República acompañando el expediente, a fin de que promueva ante el Juez de Distrito competente, que dicte auto mandándola cumplir y ordenando la detención del reclamado, así como, en su caso, el secuestro de papeles, dinero u otros objetos que se hallen en su poder, relacionados con el delito imputado o que puedan ser elementos de prueba, cuando así lo hubiere pedido el Estado solicitante."

"**Artículo 34.** La entrega del reclamado, previo aviso a la Secretaría de Gobernación, se efectuará por la Procuraduría General de la República al personal autorizado del Estado que obtuvo la extradición, en el puerto fronterizo o en su caso a bordo de la aeronave en que deba viajar el extraditado. "La intervención de las autoridades mexicanas cesará, en este último caso, en el momento en que la aeronave esté lista para emprender el vuelo."

⁴⁵ "**Artículo 14.** Resolución y entrega ..."

"3. Si se concede la extradición, la entrega del reclamado se hará dentro del plazo que fijen las leyes de la parte requerida. Las autoridades competentes de las partes contratantes convendrán en el día y lugar de entrega del reclamado. ..."



resolución de la solicitud de extradición a las que se refiere el punto tercero del artículo 13 del tratado de extradición en comento, son en esencia:

a) Ordenar la detención, arraigo o medidas de la persona reclamada, en su caso, el secuestro de papeles, dinero u otros objetos que se hallen en su poder, relacionados con el delito imputado o que puedan constituir elementos de prueba;

b) Aquellas relacionadas con garantizar que la persona requerida sea oída y que tenga la oportunidad de defenderse a través de las excepciones que la misma ley prevé, así como recibir las pruebas relativas; y,

c) Emitir una opinión jurídica sobre la demostración de los requisitos para la procedencia de la extradición, las pruebas, así como de lo actuado y probado ante él.

72. Por lo que resulta **infundado** el correspondiente agravio del inconforme, pues como en forma correcta se precisa en la sentencia de amparo, a partir del contenido de los preceptos impugnados es posible identificar con precisión las resoluciones y actos judiciales que se emiten en dicho procedimiento, lo cual no es violatorio de los derechos fundamentales del recurrente.

iv) Autoridades encargadas de solicitar las resoluciones judiciales dentro del procedimiento de extradición

73. Esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1232/2006, indicó que de los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁶ y 2, 14, 26 y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁴⁷ se desprende que dentro de la administración pública federal, el

⁴⁶ **Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. ... "

⁴⁷ **Artículo 2.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:



ejercicio de las atribuciones y el despacho de los negocios administrativos encomendados al Poder Ejecutivo, los puede ejercer a través de las Secretarías de Estado.

74. Son precisamente la ley orgánica respectiva y la Ley de Extradición Internacional las que contemplan la facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores para intervenir y resolver lo conducente a la extradición, al tratarse de una institución de derecho internacional basada en el **principio de reciprocidad**, a través de la cual se busca la colaboración en la entrega de una persona a efecto de que el Estado requirente tenga garantizada la efectiva procuración y administración de justicia en el territorio en donde ejerce soberanía.⁴⁸

75. Por su parte, la propia Ley de Extradición Internacional faculta expresamente a la otrora Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía), para recibir la requisitoria junto con el expediente por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores y promover ante el Juez para que decrete la detención material de la persona requerida, también para intervenir en el procedimiento a través del ofrecimiento de las pruebas que estime pertinentes y, finalmente, para efectuar la entrega material de la persona una vez que la citada Secretaría decida obsequiar la extradición, todo ello además con apoyo en los preceptos 5, fracción IV

"I. Secretarías de Estado; ..."

"**Artículo 14.** Al frente de cada secretaría habrá un secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. ..."

"**Artículo 26.** Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: ...

"Secretaría de Relaciones Exteriores ..."

"**Artículo 28.** A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"XI. Intervenir, por conducto del procurador general de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes; y,

"XII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

⁴⁸ Resuelto en sesión de 13 de octubre de 2006. Unanimidad de cinco votos.



y 31, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República⁴⁹ que regulan su intervención en este tipo de procedimientos.

76. Así, es **infundado** el reclamo que formula el inconforme sobre que, contrario a lo indicado en la sentencia que se revisa, los artículos impugnados no definen las autoridades encargadas de solicitar las resoluciones judiciales en el procedimiento de extradición. El cual se responde en el sentido de que la Secretaría de Relaciones Exteriores es la dependencia encargada de solicitar por conducto de la hoy Fiscalía General de la República al Juez de Distrito la emisión de las resoluciones judiciales.

77. Como ya se precisó, dicha Fiscalía además intervendrá en el procedimiento de extradición, y finalmente, hará la entrega material de la persona requerida, de conformidad con los numerales 17, 21 y 34 de la Ley de Extradición Internacional Reglamentaria del Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

v) Pruebas suficientes para conceder la extradición conforme a la remisión normativa que realiza el artículo 3 del tratado de extradición antes mencionado

78. Para examinar el agravio que formula en este aspecto el señor ***** , debe precisarse que el Pleno de este Alto Tribunal ya se ha pronunciado al respecto al resolver el amparo en revisión 1267/2003,⁵⁰ cuando señaló que, en términos de los artículos 3 y 10 del tratado de extradición referido, tratándose de la extradición de una persona que no ha sido sentenciada, el Estado requirente debe acompañar a la solicitud respectiva, copia de la orden de aprehensión librada por un Juez u otro funcionario judicial, así como las pruebas que

⁴⁹ **Artículo 5.** Funciones de la Fiscalía General de la República.

Corresponde a la Fiscalía General de la República: ...

"VI. Intervenir en las acciones de extradición activa y pasiva."

Artículo 31. De la Coordinación de Investigación y Persecución Penal

"La Coordinación de Investigación y Persecución Penal tendrá las siguientes facultades: ...

"VIII. Ejecutar las extradiciones, así como las acciones relacionadas con la cooperación internacional."

⁵⁰ Aprobado en sesión de 16 de febrero de 2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unanimidad de once votos.



conforme a las leyes del Estado requerido, justificarían la aprehensión y enjuiciamiento del reclamado, en caso de que el delito se hubiere cometido en el país requerido.

79. Igual que en dicho precedente, en este asunto los Estados Parte del tratado de extradición en cita aluden a la necesidad de que las pruebas anexadas a la solicitud de extradición justifiquen, conforme a las leyes de la parte requerida, la aprehensión y enjuiciamiento del sujeto reclamado como si el delito por el que se le acusa se hubiese cometido en ese lugar.

80. Por tanto, la extradición está condicionada al hecho de que las pruebas que se acompañan a la solicitud de extradición sean suficientes de acuerdo con las leyes del Estado requerido, ya sea "para justificar la aprehensión y enjuiciamiento del reclamado", o para "probar que es la persona condenada por los tribunales de la parte requirente". Lo cual se refiere a la posibilidad de que sea juzgado o de que cumpla la sanción si es identificado plenamente, a cuyo efecto la autoridad competente determina si están reunidos o no los requisitos que condicionan la extradición, según las normas constitucionales y legales aplicables, así como los términos y condiciones pactadas en el tratado.

81. En resumen, esta Suprema Corte señaló que para la extradición se requiere de un examen comparativo de las conductas intencionales, para efectos de determinar si también están consideradas como delito en México, con una pena privativa de libertad "cuyo máximo no sea menor de un año".⁵¹

82. Sin embargo, que no es necesaria la plena coincidencia de los tipos penales ni la demostración del cuerpo de delito y la probable responsabilidad del reclamado, dado que **la orden de aprehensión librada por un Juez u otro funcionario judicial de la parte requirente y las pruebas que la sustentan**, son precisamente los requisitos que justifican conforme a las leyes mexicanas

⁵¹ Acorde con el contenido del artículo 2.1 del tratado de extradición, que señala:

"Artículo 2. Delitos que darán lugar a la extradición

"1. Darán lugar a la extradición conforme a este tratado las conductas intencionales que, encajando dentro de cualquiera de los incisos del apéndice, sean punibles conforme a las leyes de ambas partes contratantes con una pena de privación de la libertad cuyo máximo no sea menor de un año. ..."



el enjuiciamiento de la persona si el delito se hubiese cometido en nuestro país, considerando su existencia material y el reconocimiento en nuestra legislación como pruebas idóneas para comprobar el delito.

83. Así, no es indispensable que el análisis de las pruebas aportadas por el Estado requirente lleven al extremo de determinar si están acreditados o no el cuerpo del delito tipificado en la ley mexicana, puesto que el tratado de extradición que se analiza no exige tal requisito y debe partirse de la base de que la extradición tiene como propósito que el sujeto reclamado sea juzgado conforme al derecho interno del país solicitante, por lo que tampoco es posible que las autoridades jurisdiccionales y administrativas del Estado requerido se sustituyan en la función que deben realizar las autoridades competentes de aquel Estado.

84. Lo que torna **infundado** el agravio del recurrente en torno a que el artículo 3 del tratado de extradición en comento que fue impugnado de inconstitucional violenta el principio de legalidad de las normas que regulan los preceptos 14 y 16 constitucionales, al no prever expresamente cuáles son las pruebas necesarias para conceder la extradición, pues tal aspecto ha sido resuelto por este Alto Tribunal en los términos que aquí precisamos.

vi) Autoridades encargadas de examinar las pruebas aportadas en el procedimiento de extradición

85. A la pregunta de cuáles son las autoridades responsables de realizar la valoración de las pruebas en términos del artículo 3 del tratado de extradición antes mencionado, debe decirse que, atendiendo a la naturaleza y las peculiaridades del procedimiento de extradición en nuestro sistema jurídico en los términos desarrollados en los párrafos previos, es evidente que esto corresponde tanto a la autoridad judicial que interviene en la segunda parte del procedimiento, como a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

86. Esto es así, en primer lugar, porque el artículo 27 de la Ley de Extradición Internacional obliga a la autoridad judicial a analizar las excepciones permitidas en el diverso 25,⁵² incluso de oficio; y, en su fracción I, esta última

⁵² "Artículo 25. Al detenido se le oír en defensa por sí o por su defensor y dispondrá hasta de tres días para oponer excepciones que únicamente podrán ser las siguientes:



norma señala como excepción la de no estar ajustada la petición de extradición a las prescripciones del tratado aplicable.

87. Debe tomarse en cuenta que uno de los requisitos que establece el referido tratado de extradición en el referido dispositivo impugnado, es que las pruebas sean suficientes conforme a las leyes de la parte requerida para justificar el enjuiciamiento del reclamado como si el delito del cual se le acusa hubiese sido cometido en ese lugar. Lo anterior torna evidente que **el órgano jurisdiccional está obligado a valorar dichas probanzas** y pronunciarse sobre su suficiencia para justificar el enjuiciamiento de la persona que es requerida. De otra manera, no estará en posibilidad de pronunciarse sobre si la solicitud se ajusta a lo estipulado por el mencionado tratado de extradición conforme al citado artículo 27.

88. De esa forma, con independencia de que corresponde al órgano jurisdiccional pronunciarse sobre la suficiencia probatoria para justificar el enjuiciamiento de la persona que es solicitada, **la Secretaría de Relaciones Exteriores también debe realizar ese mismo ejercicio** pues, como se ha establecido, es esta autoridad la encargada de resolver en definitiva si se concede o no la extradición, y no el Juez que interviene en el proceso, cuya determinación no es vinculante.

89. En este sentido, al igual que el resto de los pronunciamientos que el órgano jurisdiccional emita en su intervención dentro del procedimiento de extradición, su opinión jurídica debe ser considerada por la Secretaría de Relaciones Exteriores que, por último, habrá de pronunciarse sobre la totalidad de la legalidad de la solicitud de extradición.

"I. La de no estar ajustada la petición de extradición a las prescripciones del tratado aplicable, o a las normas de la presente ley, a falta de aquél; y

"II. La de ser distinta persona de aquella cuya extradición se pide.

"El reclamado dispondrá de veinte días para probar sus excepciones. Este plazo podrá ampliarse por el Juez en caso necesario, dando vista previa al Ministerio Público. Dentro del mismo plazo, el Ministerio Público podrá rendir las pruebas que estime pertinentes. ..."

"Artículo 27. Concluido el término a que se refiere el artículo 25 o antes si estuvieren desahogadas las actuaciones necesarias, el Juez dentro de los cinco días siguientes, dará a conocer a la Secretaría de Relaciones Exteriores su opinión jurídica respecto de lo actuado y probado ante él.

"El Juez considerará de oficio las excepciones permitidas en el artículo 25, aun cuando no se hubieren alegado por el reclamado."



90. De tal forma, podrá decidir, sin más, que coincide con las consideraciones y el sentido de las conclusiones a las que el órgano jurisdiccional pueda llegar o podrá separarse de ellas, brindando la razón por la cual no comparte lo referido por el Juez de Distrito. A esto es a lo que se refirió este Alto Tribunal en el mencionado amparo en revisión 1267/2003⁵³ en el sentido de que la Secretaría de Relaciones Exteriores una vez que cuente con la opinión jurídica del Juez resolverá si concede o rehúsa la extradición.

91. Sostener lo contrario, ya sea que solamente el Juez de Distrito sea quien deba pronunciarse sobre la suficiencia probatoria para justificar la extradición o que la Secretaría de Relaciones Exteriores está obligada a respetar el sentido de la opinión jurídica del órgano jurisdiccional con un carácter vinculante, desnaturalizaría el marco legislativo y constitucional bajo el cual se regula el procedimiento de extradición en nuestro sistema jurídico, pues conforme al mismo, es el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y no el órgano jurisdiccional la autoridad legitimada para resolver sobre las solicitudes de extradición.

92. Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista que la decisión sobre la extradición solicitada por un Estado extranjero es una facultad del Ejecutivo, toda vez que es un acto que atañe a las relaciones con otros Estados de la comunidad mundial que debe regularse por el **principio de reciprocidad internacional**. En consecuencia, la concesión de la extradición **constituye un acto exclusivo de la soberanía nacional**, cuya decisión se reserva al criterio del Ejecutivo Federal.

93. Con dicho tratamiento se tornan **infundados** los agravios expresados por el recurrente en torno a este punto.

vii) Normas aplicables para resolver el procedimiento de extradición y el sistema de valoración de las pruebas

94. Adverso a lo alegado en los agravios hechos valer, es posible establecer que la Ley de Extradición Internacional es la norma especial que resulta

⁵³ Citado en el párrafo 77.



aplicable para tramitar el procedimiento de extradición en nuestro país cuando le es requerida la entrega de una persona conforme al artículo 2 de ese ordenamiento, en relación con los diversos 3 y 13 del tratado de extradición en comento.

95. Dicha norma especial dispone en su precepto 4⁵⁴ que la legislación que debe atenderse es el Código Penal Federal y en su caso a las leyes penales federales que regulen los delitos relacionados con la solicitud de extradición y que se vincula directamente en su aplicación con la norma adjetiva federal aplicable de conformidad con el diverso 16, último párrafo, del mismo ordenamiento.⁵⁵

96. En la sentencia de amparo se estableció que también es aplicable para el sistema de valoración de las pruebas el Código Nacional de Procedimientos Penales de conformidad con el artículo segundo transitorio de la reforma de veintiséis de junio de dos mil diecisiete a la Ley de Extradición Internacional.⁵⁶

97. Desde esa perspectiva, tal conclusión es incorrecta puesto que la porción transitoria en comento se refiere a las reglas sobre las aplicaciones normativas relacionadas con la vigencia de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes que derogó la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

98. Esto es así, porque la reforma a dicha ley se incluyó en el mismo decreto que también efectuó la modificación legislativa al artículo 10 de la Ley de

⁵⁴ **"Artículo 4.** Cuando en esta ley se haga referencia a la ley penal mexicana, deberá entenderse el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como todas aquellas leyes federales que definan delitos."

⁵⁵ **"Artículo 16.** La petición formal de extradición y los documentos en que se apoye el Estado solicitante, deberán contener: ...

"Los documentos señalados en este artículo y cualquier otro que se presente y estén redactados en idioma extranjero, deberán ser acompañados con su traducción al español y legalizados conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales."

⁵⁶ **"Segundo.** Se abroga la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991.

"Los procedimientos iniciados por hechos que ocurren a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se seguirán conforme a lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en la presente ley."



Extradición Internacional que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. De manera que las disposiciones transitorias de la mencionada ley general no son aplicables a la Ley de Extradición Internacional.

99. Sin embargo, esto no irroga perjuicio al recurrente, puesto que la remisión que expresamente realizan los preceptos impugnados en torno a que se examinen los requisitos de procedencia de la extradición conforme a las reglas previstas en las leyes del Estado requerido como si el enjuiciamiento se hubiere hecho en ese lugar, implica que cualquier aspecto procesal se verifique conforme a las disposiciones procesales contenidas en las normas aplicables en el ámbito federal que regulen el procedimiento. Todo ello en la medida en que el análisis de la resolución lo requiera y que estarán en aptitud de determinar las autoridades encargadas de la valoración de las pruebas relativas.

100. Por ello, es posible establecer que el sistema de valoración de las pruebas debe ser efectuado por el juzgador y en su caso por la Secretaría de Relaciones Exteriores, de manera objetiva, razonable y específica para decidir respecto de las excepciones planteadas por la persona que es requerida como sobre la suficiencia de elementos necesarios para poder conceder o no la extradición solicitada atendiendo a los elementos que se aporten para identificar plenamente a la persona solicitada, así como los que se obtengan de los tipos penales relativos en la legislación nacional, en congruencia con aquellos que correspondan al Estado requirente.

101. En el entendido que ese método de valoración no debe llegar al extremo de aplicar el principio de exacta aplicación de la ley penal que alude a la norma que establece un tipo penal y una punibilidad, pero no es aplicable tratándose de la comparación de dos figuras delictivas contenidas en las normas de distintos Estados. Además, porque para efectos de conceder la extradición es innecesario que el delito esté tipificado y sancionado en los mismos términos en ambos ordenamientos.

102. Lo anterior, conforme a la metodología diseñada en el citado amparo en revisión 1267/2003, resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte, del cual derivó la tesis P. XXVIII/2008, de rubro: "TRATADOS DE EXTRADICIÓN FIRMADOS



POR MÉXICO. PARA DETERMINAR SI LA CONDUCTA ATRIBUIDA AL SUJETO RECLAMADO CONSTITUYE DELITO EN AMBOS ESTADOS, NO ES APLICABLE EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL.⁵⁷

103. La legalidad y congruencia de ese ejercicio de valoración puede ser materia de impugnación a través del juicio de amparo indirecto que en su caso se promueva contra la resolución que decida conceder la extradición, lo que evita la realización de ejercicios arbitrarios en perjuicio de la persona sujeta al procedimiento.

104. En suma, los preceptos 3 y 13 del Tratado Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América no resultan violatorios del principio de legalidad de las normas que se relaciona con el diverso de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, puesto que la remisión normativa que el propio Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América realiza al contenido de la Ley de Extradición Internacional, permite a la persona requerida identificar en un ámbito de certeza jurídica y sin necesidad de efectuar algún tipo de interpretación: a) el procedimiento diseñado en el sistema jurídico nacional para dar curso y resolución a la extradición solicitada por el país extranjero; b) las autoridades que intervienen durante su sustanciación; c) las funciones específicas de esas autoridades; d) las resoluciones judiciales que deben emitirse; e) cuáles son las autoridades encargadas de valorar las pruebas aportadas; f) el método y las normas para su valoración; y, g) las pruebas que resultan necesarias para otorgar o negar esa petición.

(B) Estudio del reclamo de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional

105. El artículo tildado de inconstitucional es del contenido literal siguiente:

"Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público, de carácter federal y tienen por objeto determinar los casos y las condiciones para entregar

⁵⁷ Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro digital: 170158. Aprobada el 14 de enero de 2008.



a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común."

106. El recurrente argumenta que adverso a lo indicado en la sentencia de amparo, el artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional es inconstitucional dado que no concede a las personas requeridas los mismos derechos que se reconocen a quienes están sujetas a un proceso penal, como son los derechos de audiencia, defensa, debido proceso y acceso a la justicia. Lo anterior, pues desde su perspectiva, el procedimiento de extradición no contempla una etapa para presentar pruebas o hacer valer alegatos ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, ni tampoco prevé un recurso ordinario para controvertir ilegalidades ocurridas durante el proceso.

107. Dicho agravio es **infundado**.

108. El derecho a la no discriminación, previsto en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, prohíbe cualquier distinción que atente contra la dignidad y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Este derecho está íntimamente relacionado con el derecho fundamental de igualdad, que impone la exigencia de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

109. De ahí que algunas distinciones están prohibidas, mientras que otras permitidas o, incluso, constitucionalmente exigidas. Por ende, una distinción legal está prohibida cuando introduce una diferencia entre situaciones jurídicas que pueden considerarse iguales, es decir, cuando dicha disparidad carece de una justificación razonable y objetiva.

110. Así, el principio de igualdad no prohíbe al legislador establecer un trato desigual, sino sólo aquellos injustificados por no estar apoyados en criterios razonables y objetivos.

111. En este sentido, esta Primera Sala ha establecido que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes, sino también por posicionar a un grupo social específico en desventaja frente al resto.



112. Este criterio quedó plasmado en la jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), de esta Primera Sala, cuyo título y subtítulo son: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO."⁵⁸ Por tanto, para el análisis de una posible discriminación producto de un tratamiento normativo diferenciado debe primero estudiarse si las situaciones a comparar pueden ser efectivamente contrastadas o si revisten divergencias importantes que impidan su confrontación.

113. En caso de ser posible la comparación por tratarse de escenarios similares habrá de determinarse si el trato diferenciado puede justificarse con razones constitucionalmente válidas.

114. Si la comparación no es factible por tratarse de escenarios con diferencias notables y relevantes, no será necesario entrar a un análisis de su justificación, pues no habrán de entenderse en contraste con el escenario diverso, sino, en todo caso, debido a su propia regularidad constitucional, con base en criterios o métodos como el test de proporcionalidad. En este último supuesto, la norma podrá adecuarse a los lineamientos de validez que establece la Constitución, o no. Con independencia de ello, lo claro es que su validez o invalidez no podrá entenderse en términos de discriminación.

115. Por ende, para efectos de poder establecer si una diferenciación está justificada o injustificada de conformidad con el artículo 1o. constitucional es menester primero establecer un parámetro de comparación, respecto al cual puedan contrastarse los distintos tratos que puedan preverse en la ley. Si no es posible establecer tal parámetro de contraste, será innecesario continuar con el análisis establecido en los párrafos previos.

116. Esta Primera Sala concluye que no existe un parámetro de comparación válido con base en el cual puedan contrastarse el trato legal que en nuestro

⁵⁸ Jurisprudencia por reiteración 44/2018. Décima Época. Primera Sala. Registro digital 2017423. Último precedente amparo directo en revisión 4408/2017. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Ielo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



sistema jurídico se contempla para aquellas personas que se encuentran sujetas a un proceso de extradición y aquel que se prevé para quienes están siendo sometidas a un proceso penal. En esencia, ello se debe a las distintas finalidades y consecuencias de uno y otro procedimientos.

117. Los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución Federal establecen un marco de regularidad constitucional específico con lineamientos procesales definidos y derechos particulares para aquellas personas que se encuentran sujetas a un proceso penal en el marco del sistema jurídico nacional que tiene la finalidad de establecer la existencia de un delito, determinar la responsabilidad penal, imponer las sanciones relativas y las reparaciones correspondientes.

118. A su vez, el procedimiento de extradición encuentra su sustento constitucional en el artículo 119 que en su tercer párrafo expresamente establece que las extradiciones a requerimiento de un Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal con la intervención de la autoridad judicial en los términos de la propia Constitución Federal, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias.

119. Como apuntamos, se trata de un diseño normativo que obedece a un principio de reciprocidad internacional para trasladar a una persona de un Estado a otro, en este caso a los Estados Unidos de América, para que sea procesada en ese país a través de las garantías relativas que contemplan sus procedimientos internos. La extradición no implica, de ninguna manera, un pronunciamiento o anticipación sobre su culpabilidad.

120. En ese sentido, hay una distinción muy robusta que impide un contraste objetivo entre ambos procedimientos.

121. Además, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre esta distinción de procesos y ha considerado que derivado de la naturaleza de la extradición, a los sujetos reclamados no le son aplicables las normas constitucionales y legales relativas al proceso penal en México, regulados en los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, sino los términos, condiciones, requisitos y procedimiento que establece la Ley de Extradición Internacional y, en su caso, el tratado internacional celebrado con el Estado



requirente, pues es en este último en donde serán juzgados, conforme a su legislación interna.⁵⁹

122. De esta manera no se puede señalar que se está discriminando a una persona sujeta a un procedimiento de extradición al ser sometida a un proceso que no se relaciona con las exigencias constitucionales y legales que requiere un procedimiento penal en nuestro país. Es decir, el derecho a la igualdad o no discriminación no implica dar el mismo trato a toda persona, con independencia de su condición o forma en que se incide en su esfera jurídica, sino que para ello es indispensable establecer, al menos *prima facie*, un contexto según el cual dos o más personas, o grupos de personas se ubican en una situación tan similar que cualquier variación en el trato merece ser justificada. Pero como apuntamos, esto no ocurre en el caso.

123. Por otra parte, el señor ***** estima que los artículos impugnados 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y 1 de la Ley de Extradición Internacional son inconstitucionales pues no respetan las garantías de audiencia, debido proceso y defensa adecuada al permitir que una persona sea privada de su libertad y extraditada sin que previo a ello pueda presentar pruebas o hacer valer alegatos ante la dependencia del Ejecutivo Federal que resuelve y sin prever un medio de impugnación ordinario.

124. Son **infundados** estos planteamientos, pues adverso a lo que indica, a lo largo de esta ejecutoria se ha establecido que los alcances de dichos preceptos son los de establecer en un diseño de seguridad jurídica la condición de que las pruebas existentes deban ser las suficientes para conceder la extradición y que debe sustanciarse el procedimiento previsto en el Estado requerido conforme a su legislación interna e intervendrán los funcionarios por él designados.

125. Las prevenciones generales contenidas en los preceptos impugnados no constituyen un vacío normativo por el que se genere un estado de indefensión a las personas sometidas a ese procedimiento.

⁵⁹ Lo anterior tiene sustento en la tesis aislada P. XLVI/98. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Registro digital 196234. Deriva del amparo en revisión 2830/97. Unanimidad



126. Por el contrario, encuentran un abundante contenido complementario en las normas a las que expresamente remite el referido tratado de extradición, las que en su conjunto permiten establecer de manera suficiente el conjunto de sus etapas sucesivas, los actos y funciones de las autoridades que intervienen en el procedimiento, así como de las audiencias en que la persona que es requerida interviene asistida de defensor en la que se le permite ofrecer pruebas en forma previa a que se determine la extradición de manera definitiva.

127. De manera que lo anterior no atenta contra las posibilidades de defensa, ni quebranta las formalidades establecidas para dicho procedimiento, pues permite desarrollarlo en un ámbito de seguridad jurídica y de respeto a los derechos fundamentales de la persona requerida.⁶⁰

128. Ahora bien, el hecho de que el procedimiento de extradición no prevea un medio de impugnación ordinario a la persona que es requerida tampoco la deja en estado de indefensión o inseguridad, no afecta su garantía de audiencia, ni limita su derecho de acceso a un recurso efectivo, pues su diseño tiene un propósito tendentemente expedito en el desahogo de todas sus etapas, de manera que el juicio de amparo como medio extraordinario de impugnación es el idóneo para que la persona que es requerida pueda reclamar la posible violación a sus derechos fundamentales.⁶¹

de diez votos, con el siguiente rubro: "EXTRADICIÓN INTERNACIONAL. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY RELATIVA NO ES VIOLATORIO DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 16, 19 Y 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

⁶⁰ De esta forma se ha pronunciado esta Primera Sala al emitir las tesis aisladas 1a. LXII/2009 y 1a. LXI/2009, Novena Época, registros digitales: 167510 y 167509, de respectivos rubros: "EXTRADICIÓN INTERNACIONAL. LOS ARTÍCULOS 2, 22 Y 34 DE LA LEY RELATIVA NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA." y "EXTRADICIÓN INTERNACIONAL. LOS ARTÍCULOS 24, 25 Y 30 DE LA LEY RELATIVA QUE REGULAN DICHO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA." Así como la tesis aislada P. XXI/2008, Pleno de esta Suprema Corte, Novena Época, registro digital: 170316, de tema: "EXTRADICIÓN INTERNACIONAL. LOS ARTÍCULOS 24, 25, 27, PRIMER PÁRRAFO, Y 30 DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA."

⁶¹ Ver jurisprudencia P./J. 23/2008, Pleno de esta Suprema Corte, Novena Época, registro digital: 170320, de rubro: "EXTRADICIÓN INTERNACIONAL. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, AL NO PREVER UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA CONCEDE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA."



129. Consecuentemente, también es posible afirmar que el contenido de los preceptos impugnados respeta la garantía de audiencia, el debido proceso y la defensa adecuada, pues brinda los mecanismos jurídicos apropiados que permite a las personas relacionadas con el procedimiento de extradición conocer plenamente la causa y objeto del procedimiento, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como el acceso a un recurso efectivo.

130. En tales condiciones, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión solicitados en contra de los preceptos impugnados 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y 1 de la Ley de Extradición Internacional.

• **Pronunciamiento sobre diversos preceptos impugnados del referido tratado de extradición**

131. El señor ***** en su escrito de ampliación de agravios expresamente señaló que son inconstitucionales los artículos 9, 11, 17, 23, 25 y 33 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.

132. Sin embargo, no es procedente que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emprenda su análisis, más allá de que no fueron incluidos dentro de la reserva de jurisdicción hecha por el Tribunal Colegiado, porque en realidad se trata de aspectos novedosos que no planteó inicialmente en su demanda de amparo.⁶²

• **Revisión adhesiva**

133. Finalmente, de la lectura de la revisión adhesiva presentada por la autoridad responsable Secretaría de Relaciones Exteriores, se obtiene que está encaminada a sostener los argumentos contenidos en la sentencia de amparo,

⁶² Ver jurisprudencia por reiteración 150/2005, Primera Sala, Novena Época, registro digital 176604. Último precedente amparo en revisión 603/2005, por unanimidad de cuatro votos, de tema: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN."



relativos a los actos reclamados que no fueron materia del estudio efectuado por esta Primera Sala. Por ello procede que sea el Tribunal Colegiado el que se haga cargo de su contenido al resolver el fondo del asunto.

• Reserva al Tribunal Colegiado

134. Debe precisarse que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha agotado el análisis de lo que fue materia de su competencia ordinaria, exclusivamente sobre el análisis de constitucionalidad de los preceptos 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y 1 de la Ley de Extradición Internacional, por lo que no puede atender el resto de los motivos de disenso precisados en los párrafos 15, inciso c), 20, inciso c), 22 y 34 de esta ejecutoria, dado que están dirigidos a combatir aspectos relacionados con vicios propios del acuerdo de extradición internacional reclamado y su ejecución. Ante ello, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para resolver sobre tales agravios respecto de los vicios propios de legalidad de esos restantes actos reclamados.

VI. Decisión

135. En términos de las consideraciones jurídicas precedentes, ante lo infundado de los agravios hechos valer, en la materia de revisión cuya competencia originaria corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se niega el amparo a la parte quejosa respecto a su reclamo de inconstitucionalidad de los preceptos 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y el artículo 1 de la Ley de Extradición Internacional.⁶³

136. Por otra parte, en virtud de que en la sentencia impugnada subsiste el análisis de aspectos relacionados con vicios propios del acto reclamado, cuya competencia originaria no es de este Alto Tribunal de conformidad con lo

⁶³ Todo lo anterior, en el entendido de que en términos de lo dispuesto en el numeral 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, procede el estudio del asunto bajo la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja. Sin embargo, no se advierten causas para su aplicación en beneficio del quejoso.



dispuesto en el artículo 95 de la Ley de Amparo, así como en los puntos segundo, fracción III, y cuarto, fracción I, inciso B), del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo procedente es devolver la jurisdicción reservada al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, para que se haga cargo del análisis de los referidos aspectos de legalidad y de la revisión adhesiva presentada por la autoridad responsable Secretaría de Relaciones Exteriores.

137. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a ***** en contra de los preceptos 3 y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y 1 de la Ley de Extradición Internacional.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, en los términos precisados en los párrafos 133 y 134 de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y también se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).



En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 54/2014 (10a.), 1a./J. 3/2012 (9a.), P./J. 23/2008, 1a./J. 10/2006, 1a./J. 150/2005, 1a. LXII/2009, 1a. LXI/2009, P. XXXVI/2004, P. XVIII/2001 y 1a. XXXIX/95 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, con número de registro digital: 2006867; en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 503, con número de registro digital: 160280, y Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 6, con número de registro digital: 170320; Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84, con número de registro digital: 175595; Tomo XXII, diciembre de 2005, página 52, con número de registro digital: 176604; Tomo XXIX, abril de 2009, páginas 579 y 580, con números de registro digital: 167510 y 167509; Tomo XX, agosto de 2004, página 11, con número de registro digital: 180883; Tomo XIV, octubre de 2001, página 22, con número de registro digital: 188602 y Tomo II, octubre de 1995, página 200, con número de registro digital: 200452, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

EXTRADICIÓN INTERNACIONAL. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL NO ES DISCRIMINATORIO AL NO REGULAR LOS MISMOS DERECHOS QUE SE RECONOCEN A QUIENES ESTÁN SUJETOS A UN PROCESO PENAL, DEBIDO A QUE NO SON PROCEDIMIENTOS COMPARABLES.

Hechos: Una persona sujeta a un procedimiento de extradición promovió una demanda de amparo indirecto en la que reclamó la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley de Extradición Internacional, al considerar que es contrario al principio de no discriminación, puesto que no concede



los mismos derechos que se reconocen a quienes están sujetas a un proceso penal.

Criterio jurídico: El artículo 1o. de la Ley de Extradición Internacional no contraviene el principio de no discriminación contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, al no regular para las personas requeridas en ese procedimiento la aplicación de los mismos derechos que asisten a las personas sujetas a un proceso penal, pues requieren de un trato diferenciado atendiendo a las distintas finalidades y consecuencias existentes entre uno y otro procedimiento.

Justificación: El derecho a la no discriminación se encuentra íntimamente relacionado con el derecho fundamental de igualdad que impone la exigencia de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, pero no prohíbe al legislador establecer un trato desigual, sino sólo aquellos tratos injustificados que no estén apoyados en criterios razonables y objetivos, lo que requiere del análisis de una medida de comparación válida para su identificación. En ese sentido, no existe un parámetro objetivo con base en el cual pueda contrastarse el trato legal que en nuestro sistema jurídico se contempla para aquellas personas que se encuentran sujetas a un proceso de extradición, el cual obedece a un principio de reciprocidad internacional para trasladar a una persona de un Estado a otro para que sea procesada en ese país, frente al trato que se prevé para quienes están siendo sometidos a un proceso penal, que tiene la finalidad de establecer la existencia de un delito, determinar la responsabilidad penal, imponer las sanciones relativas y las reparaciones correspondientes. Por lo tanto, las finalidades y consecuencias existentes entre uno y otro procedimiento permiten identificar una distinción muy robusta que impide un contraste objetivo entre ambos procedimientos, por lo que se concluye que el precepto impugnado, al no conceder a las personas relacionadas con un procedimiento de extradición los mismos derechos que se reconocen a quienes están sujetas a un proceso penal, no vulnera el principio de no discriminación a que se refiere el artículo 1o. de la Constitución Federal.

1a./J. 14/2021 (11a.)

Amparo en revisión 314/2020. Eugenio Javier Hernández Flores. 12 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está



con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y se reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Tesis de jurisprudencia 14/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

EXTRADICIÓN. LOS ARTÍCULOS 3o. Y 13 DEL TRATADO DE EXTRADICIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.

Hechos: Al promover un juicio de amparo indirecto, una persona sujeta a un procedimiento de extradición reclamó que los artículos 3o. y 13 del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América resultan contrarios al principio de legalidad, puesto que de su contenido no se desprende expresamente cuál es el procedimiento que debe aplicarse para tramitar la extradición, las autoridades que intervienen, sus funciones, ni las resoluciones que deben emitirse.

Criterio jurídico: Los preceptos impugnados no son contrarios a los principios de legalidad y seguridad jurídica que derivan de los artículos 14 y 16 constitucionales, pues la remisión normativa que de manera expresa realiza dicho tratado a las normas mexicanas, permite identificar que la Ley de Extradición Internacional es el ordenamiento aplicable para sustanciar el procedimiento de extradición en nuestro país, en el que se reconocen los elementos y derechos necesarios para que las autoridades y las personas involucradas puedan desarrollarlo en un plano de certeza legal.

Justificación: Los preceptos 3o. y 13 del Tratado Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que de manera general regulan las pruebas y las reglas para instruir su procedimiento, no son violatorios del principio de legalidad de las normas, el cual se rela-



ciona con el diverso de seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, puesto que la remisión normativa que el propio tratado realiza al contenido de las normas nacionales, en el caso, a la Ley de Extradición Internacional –por voluntad convenida como una expresión de soberanía nacional y de reciprocidad internacional–, permite a la persona requerida identificar en un ámbito de certeza jurídica y sin necesidad de efectuar algún tipo de interpretación: a) el procedimiento diseñado en el sistema jurídico nacional para dar curso y resolución a la extradición solicitada por el país extranjero; b) las autoridades que intervienen durante su substanciación; c) las funciones específicas de esas autoridades; d) las resoluciones judiciales que deben emitirse; e) cuáles son las autoridades encargadas de valorar las pruebas aportadas; f) el método y las normas para su valoración; y g) las pruebas que resultan necesarias para otorgar o negar esa petición. Por lo anterior, se establece que las prevenciones generales contenidas en los preceptos impugnados encuentran un abundante contenido complementario en las normas a las que expresamente remite el referido tratado, que permiten desarrollar el procedimiento en un ámbito de seguridad jurídica, por lo que dichos artículos respetan la garantía de audiencia, el debido proceso y la defensa adecuada, pues brindan los mecanismos jurídicos apropiados que permiten a las personas relacionadas con el procedimiento de extradición el conocer plenamente la causa y objeto del procedimiento, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como acceder a un recurso efectivo.

1a./J. 13/2021 (11a.)

Amparo en revisión 314/2020. Eugenio Javier Hernández Flores. 12 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y se reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Tesis de jurisprudencia 13/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PERSONAS QUE SE DEDICAN A LA ABOGACÍA O PROCURADORES. LA PROHIBICIÓN DE COMPRAR LOS BIENES EN LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN Y LA PROHIBICIÓN DE SER CESIONARIOS DE LOS DERECHOS QUE SE TENGAN SOBRE ELLOS NO VULNERA LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2397/2020. 9 DE JUNIO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JESÚS IRAM AGUIRRE SANDOVAL.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión virtual de **nueve de junio de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 2397/2020 interpuesto por el tercero interesado ***** , en contra de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en los autos del juicio de amparo directo ***** .

La cuestión jurídica por resolver en esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar, en caso de que se cumplan los requisitos de procedencia correspondientes, si el artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actual Ciudad de México, es inconstitucional al prohibir a los abogados comprar o ser cesionarios de los bienes objeto de los juicios en los que intervengan.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.¹ En mil novecientos setenta y cuatro ***** e ***** ambos de apellidos ***** contrataron verbalmente al abogado ***** para tramitar

¹ Información obtenida de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en los autos del juicio de amparo directo ***** .



los juicios y procedimientos legales necesarios para la obtención de la herencia que les correspondiera de su padre ***** y de su abuela paterna *****. Como pago de honorarios acordaron entregar al citado profesionista la tercera parte de todo lo que se obtuviera en los juicios sobre la masa hereditaria. En ejecución de ese contrato, en principio, le otorgaron poderes para pleitos y cobranzas y posteriormente un poder para actos de dominio.²

2. El veintidós de febrero de mil novecientos ochenta y ocho, ***** e ***** , ambos de apellidos ***** y el abogado ***** asentaron por escrito que por concepto de honorarios, **los primeros cederían al segundo el treinta y tres por ciento (33.3%) de los bienes que a ellos correspondieran de la masa hereditaria** en las sucesiones de ***** ***** y ***** .

3. En ejercicio del contrato de servicios profesionales y mandatos conferidos, el abogado ***** los representó en los juicios sucesorios ***** a bienes de ***** radicado en el Juzgado Quinto de lo Familiar, el juicio sucesorio ***** a bienes de ***** , del índice del Juzgado Vigésimo Quinto de lo Familiar, ambos de la Ciudad de México,³ entre otros.⁴

² Contenidos en la escritura ***** (*****) de treinta y uno de agosto de mil novecientos ochenta y tres, testimonio ***** (*****) de tres de diciembre de mil novecientos noventa y dos y la escritura ***** (*****), de veintisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, todos de la notaría pública ***** del entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

³ Cabe indicar que no existe constancia en autos de exactamente cuál es el estado actual de los juicios sucesorios, sin embargo, parte de la litis propuesta en el amparo fue que no se allegaron las constancias de dichos juicios al litigio de origen, con las cuales los demandados pretendieron evidenciar su excepción en el sentido de que el abogado abandonó los juicios y aseguraron que, a la fecha de la contestación –siete de mayo de dos mil diecinueve–, en ellos no se habían adjudicado aún los bienes.

⁴ En el documento descrito en el párrafo dos de esta sentencia, ***** e ***** ambos de apellidos ***** expresaron que, hasta el veintidós de febrero de mil novecientos ochenta y ocho, el abogado había tramitado *diversos juicios civiles, mercantiles, familiares y de arrendamiento inmobiliario*, los cuales motivaron el juicio de amparo directo ***** del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del entonces Distrito Federal, pendiente de resolverse a esa fecha. En el diverso documento, relativo al reconocimiento de adeudo suscrito por ***** en su carácter de albacea de la sucesión a bienes de ***** , se reconoció que su abogado, el licenciado ***** concluyó el litigio que le encomendó consistente en el juicio ejecutivo mercantil ***** del Juzgado Décimo Tercero de lo Civil, todos de la Ciudad de México.



4. Posteriormente, el veinte de marzo del año dos mil ***** en su carácter de albacea de la sucesión a bienes de ***** suscribió un documento en el cual reconoció adeudar al abogado ***** \$***** (***** en moneda nacional) por concepto de gastos de litigio de un juicio ejecutivo mercantil, que ésta era con independencia del treinta y tres punto tres por ciento (33.3%) que dijo corresponderle al citado profesionista por concepto de honorarios de todo lo que se obtenga del citado litigio y que culminó con su trámite.

5. Juicio ordinario civil (***).** El veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, ***** demandó a las sucesiones de ***** y de ***** , así como a ***** el pago de la tercera parte a precio de avalúo actual del valor **de los ocho inmuebles que integran la masa hereditaria.**⁵ En sus hechos afirmó, en lo que interesa, **que es propietario de la tercera parte de los ocho bienes que integran la masa hereditaria por concepto de honorarios pactados con los demandados,** indicó que la cantidad en dinero que se recibió de los juicios que tramitó ya la recibió, pero falta el pago de la tercera parte del valor de los inmuebles recuperados y que los demandados están realizando transacciones para disminuir la masa hereditaria, sobre la cual tiene derecho al 33.33%.

6. Contestación. El siete de mayo de dos mil diecinueve ***** por su propio derecho y en su calidad de albacea de la sucesión a bienes de ***** dio contestación a la demanda y opuso como excepciones las siguientes:

Asimismo, en el litigio de origen, el abogado ***** hizo alusión a su intervención en el juicio ***** del índice del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de la Ciudad de México, en el cual un tercero pretendió ejecutar contra un bien de la masa hereditaria y se resolvió en definitiva en el juicio de amparo directo civil ***** del índice del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. También, se refirió a dos recursos de revisión (expedientes 78/2014 y 145/2012, sin precisar a qué tribunal corresponden) en los cuales dijo haber defendido un inmueble de la masa hereditaria.

⁵ Que identificó de la forma siguiente: I. El ubicado en la calle de ***** números ***** y ***** en la colonia ***** alcaldía *****. II. El ubicado en la calle de ***** número ***** , esquina con calle de ***** , alcaldía *****. III. El ubicado en la avenida ***** números ***** y ***** , esquina con la calle de ***** en la colonia ***** alcaldía ***** , sobre este bien inmueble se demandó un pago del ***** por ciento adicional sumando un total de ***** por ciento total. IV. El ubicado en la calle de ***** número ***** alcaldía *****. V. El ubicado en la calle ***** número ***** colonia ***** alcaldía *****. VI. El ubicado en la calle de ***** número ***** , en la colonia ***** , alcaldía *****; y, VIII. El ubicado en la calle de ***** número ***** esquina con calle de ***** número ***** alcaldía ***** . Todos de la Ciudad de México.



a) Falta de acción y derecho e inexistencia jurídica de las prestaciones pretendidas.

b) Falta de legitimación e interés jurídico.

c) Prescripción de la acción.

d) La derivada del artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, porque el actor en su carácter de abogado se ostenta cesionario de los bienes de la masa hereditaria en una proporción del 33.3%.

e) Exceso en la pretensión (*plus petitio*).

f) Incumplimiento de contrato (*Non adimpleti contractus*)

g) Las derivadas de diversos preceptos del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México y las que se desprendieran del propio escrito.

7. Asimismo, reconvinó a ***** las prestaciones siguientes:

a) La rescisión del contrato de prestación de servicios por incumplimiento.

b) La nulidad de los poderes que le fueron conferidos.

c) La nulidad del documento de cesión de veintidós de febrero de mil novecientos ochenta y ocho y de reconocimiento de adeudo de veinte de marzo del año dos mil por contravenir lo previsto en el artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México.⁶

d) La restitución de la cantidad indebidamente recibida por el abogado en una tercería excluyente de dominio el once de marzo de mil novecientos noventa y dos, y el pago de los intereses correspondientes.

⁶ Descritos, respectivamente, en los párrafos uno parte final, dos y cuatro de esta sentencia.



e) Daños y perjuicios por incumplimiento de contrato y abandono de los juicios sucesorios.

f) Gastos y costas.

8. Durante la tramitación del juicio, ***** interpuso recurso de apelación preventiva contra el auto de once de julio de dos mil diecinueve en el que se desecharon las pruebas que ofreció relativas al reconocimiento e inspección judicial sobre los juicios sucesorios; la negativa a solicitar informes a diversos juzgados sobre expedientes de sus índices; y la prevención de exhibir dichos informes.

9. Rebeldía y sentencia de primera instancia. Seguido el juicio, en audiencia de once de junio de dos mil diecinueve, se declaró la rebeldía de la sucesión a bienes de ***** y el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve el Juzgado Septuagésimo Segundo de lo Civil de la Ciudad de México dictó sentencia en la que resolvió:

a) El actor no acreditó las condiciones necesarias para el ejercicio de la acción principal de pago de honorarios reclamados porque no exhibió su cédula profesional;

b) El señor ***** por propio derecho y como albacea de la sucesión a bienes de ***** no acreditó su acción reconvenional, en lo que interesa, por considerar que no tenían legitimación para demandar la nulidad del contrato de prestación de servicios, porque al haber pactado el pago de la tercera parte de la masa hereditaria a pesar de saber de la prohibición en que basaron su pretensión, no podían prevalerse de su propio dolo;

c) Dejó a salvo los derechos de cobro de honorarios del señor ***** y lo absolvió de las prestaciones reconvenidas.

d) Absolvió en costas.

10. Apelación (***).** Inconforme, ***** por su propio derecho y en su calidad de albacea de la sucesión a bienes de ***** interpuso recurso de



apelación el cual se radicó con el número de expediente citado al rubro ante la Sexta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y el veinte de enero de dos mil veinte confirmó, tanto el acuerdo apelado preventivamente, como la sentencia definitiva, asimismo, condenó a ***** al pago de las costas causadas en ambas instancias.

11. Juicios de amparo directo (*** y *****).** Contra la sentencia anterior, ***** por su propio derecho y en su calidad de albacea de la sucesión a bienes de ***** promovió dos juicios de amparo directo, pero en uno de ellos reclamó lo resuelto en torno a la apelación preventiva y en el otro la apelación contra la sentencia definitiva del juicio.

12. De las demandas conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, donde se registraron con los números ***** y ***** . El veintiuno de febrero de dos mil veinte, la Magistrada presidenta del Tribunal Colegiado admitió a trámite sólo la radicada con el número ***** , enderezada contra la decisión definitiva del juicio de origen, pues la diversa demanda la tuvo como una ampliación de aquélla y dio de baja el expediente ***** . Lo anterior, porque la resolución de la apelación preventiva debe ser analizada como una violación procesal.

13. En sesión de cinco de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en la cual, por una parte, declaró inoperantes los argumentos contra la resolución de la apelación preventiva porque el desechamiento de las pruebas para justificar sus excepciones no trascendió al resultado del fallo. Por otra parte, declaró infundado que el abogado ***** no fue quien firmó el contrato e inoperantes el resto de los argumentos relacionados con la acción principal, porque el citado accionante no recurrió la determinación de no tener por demostrada su acción principal y, por ende, todo lo vinculado con ello no fue parte de la sentencia de segunda instancia.

14. Sin embargo, consideró **fundado** que **la Sala debió declarar nula la cláusula del contrato sobre la forma del pago de honorarios mediante la cesión de los bienes objeto de los juicios en que el abogado representó a los accionantes reconventionales, porque es contraria a la norma prohibitiva con-**



tenida en el artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México. En consecuencia, **concedió** el amparo para el efecto de que la responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar dictara otra, declarando nula la citada cláusula.

15. Recurso de revisión. En desacuerdo, el veintinueve de agosto de dos mil veinte, el señor ***** interpuso recurso de revisión en el que, **fundamentalmente, argumentó que el artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, es inconstitucional** por transgredir los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

16. Admisión y turno. Por acuerdo de presidencia de este Alto Tribunal de veintidós de septiembre de dos mil veinte, se admitió a trámite el recurso de revisión, se radicó en el toca ***** , y se turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para la elaboración del proyecto de resolución.

17. Avocamiento. El veinte de enero de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de esta Primera Sala tuvo por recibido el expediente, se avocó al conocimiento del asunto y envió los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como conforme al punto primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.⁷

⁷ El recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado en un juicio de amparo directo en materia civil, lo cual es competencia exclusiva de esta Primera Sala y no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.



III. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

19. Conforme al artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo el recurso de revisión se hizo valer por parte legitimada, pues en el juicio de amparo directo se reconoció a ***** la calidad de tercero interesado.⁸

20. Por otro lado, en términos del artículo 86 de la Ley de Amparo, el plazo de diez días para la presentación del recurso de revisión transcurrió del veintiuno de agosto al tres de septiembre de dos mil veinte.⁹ Dado que el escrito del recurso de revisión se presentó el veintinueve de agosto de dos mil veinte, su interposición fue **oportuna**.

IV. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

21. A fin de dar respuesta a la materia del presente recurso de revisión, es necesario hacer referencia a los conceptos de violación, a las consideraciones de la sentencia recurrida y a los agravios planteados.

22. **Demanda de amparo.** El quejoso expresó, en síntesis, los siguientes argumentos en sus conceptos de violación:

a) Fue ilegal el desechamiento de la inspección judicial y la solicitud de informes, así como la prevención hacia el quejoso de exhibir esa información, a practicarse sobre las constancias de los juicios sucesorios ***** y ***** de los Juzgados Quinto y Vigésimo Quinto de lo Familiar de la Ciudad de México, porque se le impidió demostrar que el actor dejó de tener intervención en esos juicios, así como que no se han adjudicado los bienes que se demandaron como

⁸ "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

" ...

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter: ... b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso."

⁹ La sentencia del Tribunal Colegiado se notificó por lista a ***** el miércoles diecinueve de agosto de dos mil veinte y surtió sus efectos al día hábil siguiente; es decir, el jueves veinte. No cuentan en dicho cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta por ser inhábiles.



prestaciones de pago de los servicios profesionales; inclusive, que ha prescrito la acción intentada.

b) La sentencia vulnera los derechos de petición y de audiencia, en virtud de que se omite dar contestación completa a los agravios en detrimento de los principios de completitud, congruencia y exhaustividad, al no estudiar las excepciones planteadas, la reconvenición, omitir valorar los hechos y pruebas ofrecidas.

c) Existe una indebida fundamentación porque el Juez de origen fue omiso en señalar los fundamentos en que se sustentó para determinar que son improcedentes las objeciones al convenio y reconocimiento de adeudo, consistente en que la vigencia del albaceazgo empezó a partir del dos de junio de dos mil diez y ***** falleció el veintidós de noviembre de dos mil ocho.

d) La Sala resolvió injustificadamente que carecen de legitimación para demandar la nulidad del contrato de prestación de servicios, pues por ello se absolvió de todas y cada una de las prestaciones reclamadas en la reconvenición y al encontrarse en el supuesto de la fracción IV del artículo 140 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, se les condenó indebidamente al pago de costas en ambas instancias.

e) No es válido condenar al cliente a pagar al profesionista el monto total de los honorarios pactados en un contrato de prestación de servicios profesionales, cuando el negocio para el que se contrató no culminó con el dictado de una sentencia definitiva, por lo que el juzgador debe atender a los servicios realmente prestados, pues cuando los juicios para cuya defensa fue contratado no concluyen con la emisión de una sentencia de fondo reflejan el incumplimiento del prestador de servicios.

f) El actor en el juicio de origen no tiene derecho a pago total del arancel porcentual, ya que sólo intervino en una parte del procedimiento, debido a ello los honorarios debían calcularse en función de los servicios prestados en aplicación de las tasas previstas en el artículo 129 o 145 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México.



g) Debe tenerse en cuenta lo señalado en el artículo 1,161 del código sustantivo civil en cita, porque dadas las características del juicio intentado quedó extinta por prescripción la acción de pago exigido por el actor, pues han pasado diez años desde que dejó de prestar sus servicios, lo cual no fue considerado por la autoridad responsable.

h) La Sala dejó de valorar que el actor se constituye como cesionario de los derechos sobre los bienes materia de los litigios en los que intervino como abogado, lo que actualiza la prohibición del numeral 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México y, por ende, el contrato de prestación de servicios es nulo e inexistente en el mundo jurídico, según lo disponen diversos preceptos de la propia legislación.

i) La responsable omitió pronunciarse y dar contestación a la totalidad de los agravios sometidos a su consideración, específicamente las excepciones, las prestaciones de la reconvención y los agravios de la apelación.

j) No se otorgó una tutela jurisdiccional efectiva, al omitirse los agravios sobre la reconvención con transgresión a su derecho humano de acceso a la justicia.

k) La Sala fue omisa en realizar un control de convencionalidad en la sentencia reclamada, por lo cual solicita se haga oficiosamente.

l) El pago de costas al que se le impone no cumple con los supuestos a los que aduce el artículo 140, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, pues no existe sentencia condenatoria en el juicio de origen.

23. Sentencia del Tribunal Colegiado. Las consideraciones del Tribunal Colegiado fueron las siguientes:

a) Calificó **infundadas** las violaciones procesales, porque el desechamiento de las pruebas que refiere no trascendió al resultado del fallo, pues con ellas pretendía justificar sus excepciones contra la acción principal, pero ésta fue deses-



timada porque el actor no exhibió su cédula profesional y, por ende, se dejaron a salvo sus derechos; en consecuencia, a nada práctico conduciría reponer el procedimiento para recabarlas.

b) Consideró **infundado** lo relativo a que la voluntad expresada en la celebración del contrato no es la del señor ***** , porque el abogado es quien exhibió ese documento como prueba y, por tanto, se convalidaba cualquier posible vicio del consentimiento al suscribir esa documental; máxime que no se desahogó pericial alguna sobre la veracidad de la rúbrica.

c) Declaró **infundados** los argumentos en torno a la nulidad de los poderes otorgados, pues se le atribuyó sólo como consecuencia de la del contrato de prestación de servicios y aquéllos fueron desestimados, porque sí existió dicho pacto.

d) Evaluó **inoperantes** los conceptos de violación relativos al incumplimiento del contrato, la negligencia en que presuntamente incurrió el actor en lo principal que darían lugar a la rescisión del contrato, el exceso e improcedencia del cobro de honorarios, y la prescripción de la acción intentada. Esto, porque el Juez de primera instancia determinó que el actor en lo principal no acreditó su acción por no haber exhibido su cédula profesional, lo que no fue recurrido y, por tanto, esa parte de la sentencia de primera instancia quedó firme y no fue materia del recurso de apelación.

e) Finalmente, en cuanto a la reconvención hecha valer para lograr la nulidad del contrato de prestación de servicios profesionales cuyo pago se demandó en lo principal, **el Tribunal Colegiado declaró fundado que la cláusula del contrato en la cual se pactó que los honorarios se pagarían a través de la cesión de los bienes inmuebles materia de los juicios gestionados por el abogado está afectada de nulidad absoluta, porque es contraria a una norma prohibitiva**, la cual podía ser invocada por cualquier interesado, no es convalidable y es imprescriptible.

Explicó que el artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, prohíbe al abogado *** ser cesionario**



de los derechos sobre los bienes que fueron objeto de los juicios en los que representó a los quejosos y, por ende, la cláusula del contrato debió declararse nula. Apoyó dicha determinación en la tesis de la Tercera Sala de este Alto Tribunal de rubro: "ABOGADOS. PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR BIENES OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN. NULIDAD DEL CONTRATO RELATIVO."¹⁰

Razonó que, contrario a lo fallado por la Sala, ***** no se prevalecía de su propio dolo con la acción de nulidad, porque el alcance de ésta no es destruir el pago de honorarios, sino únicamente la forma en que dicha prestación debe satisfacerse por haberse pactado en contravención a una norma prohibitiva. Insistió que con esto no resolvía sobre la improcedencia del pago pretendido, sino únicamente con la forma de cumplirlo, al estar probado que los quejosos sí se beneficiaron de los servicios profesionales prestados por el abogado y por ese motivo existe la obligación de retribuirlos, pero justa y equitativamente, en la medida que la propia legislación aplicable dispone para estos casos, y no a través de la cesión de los bienes litigiosos, prohibida por la norma.

Argumentó que aun cuando los quejosos se beneficiaron de los servicios profesionales del abogado derivados del contrato cuya nulidad demandaron, ello no autorizaba a su contraparte a desconocer una norma prohibitiva, pues en todo caso debía efectuar el cobro conforme a la legislación aplicable y según las pruebas correspondientes. Advirtió que seguía sin resolverse la acción de pago de honorarios, dado que se dejaron a salvo los derechos del actor.

Concluyó que en atención al principio de conservación de los contratos y dado que la parte quejosa se benefició de la ejecución del celebrado con su contraparte, éste debía subsistir, pero no el pacto sobre la forma de pago de los honorarios, el cual, al no ser un elemento esencial sólo implicaba la nulidad de la cláusula por estar afectada de nulidad.

¹⁰ Tesis, Tercera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 18, Cuarta Parte, página 13, registro «digital:» 242304. Amparo directo 10209/68, resuelto en sesión de 10 de junio de 1970. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Rafael Rojina Villegas. Ponente: Ernesto Solís López.



f) Finalmente, declaró inoperante la solicitud de realizar oficiosamente el control de convencionalidad, porque no se proporcionaron los elementos mínimos para realizarlo.

24. Recurso de revisión. En su escrito de revisión, el recurrente expuso, medularmente, lo siguiente:

a) El artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, aplicado por primera vez en la sentencia reclamada es contrario a los derechos a la igualdad y a la no discriminación. Además, transgrede los artículos 1o., 5o. y 14 de la Constitución Federal, 2, 5 y 17 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

b) Su inconstitucionalidad deriva de la prohibición en él contenida ya que establece una discriminación por motivo de ocupación para poder convenir en términos de igualdad con el resto de las personas con respecto a su actividad profesional.

c) El Tribunal Colegiado determinó que el propósito de la norma es el de evitar que los abogados hagan abuso sobre los bienes de sus representados, lo cual por sí mismo es una discriminación apriorística en la cual se supone que todo trato de los representantes legales con sus clientes son, en sí mismos, un abuso de confianza. Lo cual es contrario a lo sostenido por los artículos 2.5 y 17 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

d) Se debe atender a cada caso en concreto para determinar si existe un abuso de poder y no establecer una prohibición en la ley que estigmatice a un grupo impidiéndole ejercer los mismos derechos que cualquier otro grupo, por su ocupación o profesión, pudiera tener en forma análoga, porque el legislador debe limitarse a supuestos que evidencien un abuso y no partir de un prejuicio, privando al gobernado de sus facultades o derechos con base en una suposición generalizada con base en su ocupación o cualquier otra característica personal. Además, esto agravia su honra y honorabilidad.



e) El precepto impugnado es inconstitucional porque le otorga menos libertades civiles (de convenir) que a otros grupos de ciudadanos, en detrimento de su dignidad humana y lo priva del fruto de su labor en violación al artículo 5o. constitucional.

f) Es falaz el razonamiento del Tribunal Colegiado sobre la racionalidad del precepto, porque en todo género de servicios profesionales pueden realizarse actos de forma dolosa, abusiva y perniciosa en perjuicio de sus clientes por su ignorancia, apremio o angustia que dependiendo de sus circunstancias resientan. Incluso, de manera superlativa se puede hablar de un médico, o de un agente de bolsa o de cualquier profesionista del que dependa en mayor o menor grado el cliente. Por ende, la prejuiciosa privación de igualdad en sus derechos civiles que impone la norma combatida resulta contraria a los principios de igualdad y no discriminación.

g) La prohibición de pactar en forma libre e igualitaria a los profesionistas del derecho, lejos de evitar un abuso, impide pactar sobre las resultas de un pleito judicial en perjuicio de aquellos clientes que al inicio del litigio no cuentan con recursos para sufragar los gastos y tramitación correspondientes.

h) Si la ley pretende evitar que los abogados puedan pactar con sus clientes sobre el pago de honorarios derivado de la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales, en igualdad de circunstancias debería de impedir también que cualquier profesionista, o cualquier persona en su totalidad, pudiera convenir un pago a base de las resultas de cualquier negocio. Con lo cual, ciertamente se evitarían abusos, pero se impediría la realización de negocio alguno y lo torna en un abuso mayor por el legislador.

i) Se debe respetar la libertad y soberanía de los individuos para pactar libremente sobre sus bienes materiales y, en todo caso, atender en un juicio particular si se han cometido o no abusos, sin decidir prejuiciosamente que un grupo, por su profesión, es previa y particularmente abusivo, lo que es transgresor de sus derechos como abogado.

j) El artículo impugnado transgrede el artículo 14 constitucional, pues sin la tramitación de un juicio previo se le priva de sus derechos civiles y de los



frutos de su labor, pactados de manera libre y soberana entre adultos capaces y en uso de sus facultades mentales.

V. PROCEDENCIA DEL RECURSO

25. De conformidad con la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo se distingue por ser un medio de impugnación extraordinario, el cual sólo es procedente cumplidos los requisitos señalados expresamente por la Constitución Federal y la Ley de Amparo, motivo por el cual éstos deben ser analizados antes del estudio de fondo en toda revisión en amparo directo.

26. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, 83 y 96 de la Ley de Amparo, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo se actualiza cuando en la sentencia de amparo se resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales o la interpretación directa de un precepto constitucional o de un tratado internacional que reconozca un derecho humano, o bien, se omita decidir sobre tales planteamientos de haberse hecho valer por el quejoso, siempre que tales aspectos sean de importancia y trascendencia para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

27. Además, esta Primera Sala ha sustentado que por regla general, no es posible introducir cuestiones de constitucionalidad en los agravios del recurso de revisión contra las sentencias de amparo directo si tales planteamientos no se hicieron valer en la demanda de amparo, porque implicaría una variación de la litis. Sin embargo, esta regla se sustenta en el presupuesto lógico de que el recurrente haya estado en posibilidad de hacer valer tales planteamientos pues de lo contrario, lo que sucede, entre otros supuestos, cuando el planteamiento de constitucionalidad deriva de la resolución del Tribunal Colegiado por ser dicha sentencia el primer acto de aplicación de la norma combatida.¹¹

¹¹ Este criterio consta en la tesis 1a. XLII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SUPUESTO EN EL QUE LA INTRODUCCIÓN DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD EN LOS AGRAVIOS DEL RECURSO PUEDE DAR LUGAR POR EXCEPCIÓN A SU PROCEDENCIA.", abril de 2017, Décima Época, registro «digital:» 2014101. Derivada del recurso de reclamación 366/2016. Resuelto el 29 de junio de 2016. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



28. Por su parte, el segundo punto del Acuerdo General Número 9/2015, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, indica que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando, una vez que se surta el requisito relativo a la existencia de un tema de constitucionalidad:

a) Se advierta que aquél dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

b) Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

29. Sobre esas bases, en el presente caso se cumple el primer requisito, pues ***** hace valer la inconstitucionalidad del artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, en el presente recurso de revisión, el cual le fue aplicado por primera vez en la sentencia por el Tribunal Colegiado, lo que actualiza el supuesto de excepción descrito en líneas previas para incorporar el tema de constitucionalidad hasta esta instancia. Máxime que al tener el carácter de tercero interesado no estuvo en posibilidad de hacerlo valer en la demanda de amparo y dado que el precepto no le fue aplicado por la autoridad responsable, tampoco podía proponerlo en otro amparo directo.

30. Por su parte, el requisito de importancia y trascendencia también se encuentra satisfecho en el presente caso, porque no existe criterio de esta Suprema Corte sobre la constitucionalidad desde la perspectiva de transgresión a los derechos a la igualdad y a la no discriminación sobre el precepto que se impugna.

31. No se soslaya que existen dos tesis aisladas de la extinta Tercera Sala de esta Suprema Corte en las que se explica la racionalidad de la misma prohibición contenida en el artículo 2,276 del entonces Código Civil para el Distrito y los Territorios Federales, sin embargo, además de que dichos criterios son aislados y corresponden a la Quinta y Séptima Épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, el estudio en ellas contenido es de mera legalidad y no desde



la perspectiva de constitucionalidad, mucho menos, a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación propuesto en el presente caso.¹²

VI. ESTUDIO DE FONDO

32. Son **infundados** los agravios.

33. El artículo 2,276 del entonces Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, que el señor ***** considera inconstitucional establece lo siguiente:

"Artículo 2,276. Los Magistrados, los Jueces, el Ministerio Público, los defensores públicos, los abogados, los procuradores y los peritos no pueden comprar los bienes que son objeto de los juicios en que intervengan. Tampoco podrán ser cesionarios de los derechos que se tengan sobre los citados bienes."

34. Esta Primera Sala ha sustentado en múltiples ejecutorias, que las discusiones en torno a los derechos a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: **1)** la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; **2)** la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas "*acciones afirmativas*"; y, **3)** el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios.

35. El presente caso se sitúa en el tercero de los supuestos descritos, pues se alega la existencia de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado.

¹² De rubros: "ABOGADOS. PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR BIENES OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN. NULIDAD DEL CONTRATO RELATIVO.". Junio de 1970, Séptima Época, registro «digital:» 242304. Derivada del amparo directo 10209/68. Resuelto el 10 de junio de 1970. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Rafael Rojina Villegas. Ponente: Ernesto Solís López. "ABOGADOS, COMPRAVENTA NULA CELEBRADA POR LOS, RESPECTO DE BIENES OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN.". Marzo de 1947, Quinta Época, registro «digital:» 347287. Derivada del amparo civil directo 4855/44. Resuelto el 13 de marzo de 1947. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Emilio Pardo Aspe. Ponente: Vicente Santos Guajardo.



36. De esta forma, en la jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), se estableció que la metodología de análisis de planteamientos en los que se argumente discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas:

a) Primera. Se debe revisar si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si existen diferencias importantes que impidan su comparación al no implicar realmente un trato diferenciado; y,

b) Segunda. Se debe establecer si las distinciones de trato son admisibles o legítimas con base en que cuenten con una **justificación objetiva y razonable**.¹³

37. Ahora bien, en cuanto a la **primera de las etapas** descritas, esta Primera Sala ha explicado que para el análisis de este tipo de planteamientos es necesario, que el recurrente proporcione el parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, pues de lo contrario su alegación resultará inoperante. Lo anterior tiene por finalidad que el Tribunal Constitucional esté en aptitud de juzgar si existe o no el trato diferenciado que se aduce y con base en él, en su caso, llevar a cabo el control de la constitucionalidad de la disposición normativa que se considera contraria al referido principio.

38. El análisis anterior debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. Así, esta primera etapa pretende

¹³ Tesis de título y subtítulo: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.". Julio de 2018, Décima Época, registro «digital:» 2017423. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo directo en revisión 1358/2017. Resuelto el 18 de octubre de 2017. Mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular relacionado con la legitimación del recurrente.



excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado.¹⁴

39. Por su parte, en torno a la **segunda de las etapas** descritas, para calificar la legitimidad en la diferencia de trato que en su caso se haya advertido en la etapa previa, esto es, **la justificación objetiva y razonable en la distinción normativa**, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado a través de su jurisprudencia **dos niveles de escrutinio**.¹⁵

40. En esos términos, el primer nivel es el **escrutinio estricto**. Este examen especialmente intenso debe aplicarse en casos en los que la distinción normativa se sustente en alguna de las categorías sospechosas –factores prohibidos de discriminación– enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución,¹⁶

¹⁴ Tesis 1a./J. 47/2016 (10a.), de rubro: (sic) "IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO.". Septiembre de 2016, Décima Época, registro «digital:» 2012603. El último asunto que originó esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 394/2014. Fallado el 7 de octubre de 2015. Cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

¹⁵ Es importante mencionar, que *el escrutinio judicial* (al igual que la *interpretación conforme* y el *test de proporcionalidad*) es una herramienta interpretativa y argumentativa que el juzgador puede emplear para verificar la existencia de limitaciones, restricciones o transgresiones a un derecho humano. Véase al respecto la jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.), de título y subtítulo: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.". Febrero de 2019, Décima Época, registro «digital:» 2019276. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 717/2018. Resuelto el 14 de noviembre de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos (votó contra consideraciones) y Eduardo Medina Mora I.

¹⁶ "Artículo 1o. ...

"...

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



1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷ y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁸

41. Lo anterior tiene sustento en que la voluntad constitucional es asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales y que sus limitaciones sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Pero de manera particular, el propio Constituyente formuló una prohibición expresa al legislador para que en el desarrollo de su función se abstenga de incurrir en discriminación por los supuestos específicos a que se refieren las porciones normativas descritas con antelación. Sin que esto signifique que tenga vedado el uso absoluto de esas categorías, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo y, por ende, al Tribunal Constitucional al revisar su constitucionalidad debe hacerlo bajo un nivel de escrutinio intenso.¹⁹

¹⁷ **Artículo 1. Obligación de respetar los derechos**

"1. Los Estados Parte en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ..."

¹⁸ **Artículo 2**

"1. Cada uno de los Estados Parte en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ..."

¹⁹ Razones contenidas en la tesis 1a./J. 37/2008, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Abril de 2008, Novena Época, registro «digital:» 169877. El último asunto del cual derivó esta jurisprudencia es el amparo en revisión 514/2007. Fallado el 12 de septiembre de 2007. Unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente José Ramón Cossío Díaz (ponente).

Además, sobre la necesidad de un escrutinio estricto tratándose de categorías sospechosas, véanse las tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.". Diciembre de 2015, Décima Época, registro «digital:» 2010595. El último asunto que originó este criterio fue el amparo en revisión 615/2013. Fallado el 4 de junio de 2014. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de



42. Sobre esas bases, en la aplicación del **escrutinio estricto**, el Tribunal Constitucional debe examinar:

a) Si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, esto es, tratándose de este tipo de escrutinio no basta que el legislador persiga una finalidad constitucionalmente admisible, sino un objetivo constitucionalmente importante: proteger un mandato de rango constitucional.

b) Enseguida, debe establecer si la distinción legislativa está totalmente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional imperiosa, sin que sea suficiente una potencial conexión con ella, sino que debe tener una estrecha vinculación.

c) Finalmente, debe constatar que la medida adoptada por el legislador sea la menos restrictiva posible para lograr la finalidad imperiosa descrita.²⁰

Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente. Ausente y ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

1a./J. 66/2015 (10a.), de epígrafe: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.". Octubre de 2015, Décima Época, registro «digital:» 2010315. Derivó del amparo en revisión 615/2013. Ídem *supra*.

1a. CCCXV/2015 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.". Octubre de 2015, Décima Época, registro «digital:» 2010268. Derivada del amparo directo en revisión 597/2014. Resuelto el 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

²⁰ Al respecto véase la tesis P./J. 10/2016 (10a.), de título y subtítulo: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.". Septiembre de 2016, Décima Época, registro «digital:» 2012589. Derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/2014. Resuelta el 11 de agosto de 2015. Mayoría de ocho votos de la Ministra y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I., José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



43. Por otra parte, el diverso nivel de examen que ha desarrollado esta Suprema Corte es el "**escrutinio ordinario**" y es aplicable para todos los casos que no encuadren en los supuestos de escrutinio estricto, esto es, aquellos en los que la distinción en el trato no se sustente en ninguna de las categorías sospechosas ya descritas.

44. En estos casos, el test que debe efectuar el Tribunal Constitucional implica determinar:

a) La legitimidad de la medida, esto es, si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible, a diferencia del escrutinio estricto, en que la finalidad debe ser imperiosa;

b) Su instrumentalidad, calificando si resulta racional para la consecución de la finalidad constitucionalmente admisible, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. También a diferencia de lo que se exige en el escrutinio estricto, en el que la vinculación entre medio y fin imperioso debe ser sumamente estrecha.

c) Su proporcionalidad, es decir, si la distinción normativa constituye un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.²¹

45. Siguiendo la metodología descrita, en lo que corresponde a la **primera etapa**, de inicio, es necesario analizar si el parámetro de contraste propuesto por ***** denota la existencia de una categoría de sujetos, que a pesar de ubi-

²¹ Tesis aislada P. VIII/2011, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.". Agosto de 2011, Novena Época, registro «digital:» 161302. Derivada del amparo en revisión 7/2009. Resuelto el 15 de marzo de 2011. Unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Aguirre Anguiano con salvedades, Cossío Díaz (ponente), Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza (presidente).



carse en posiciones análogas a otros, son tratados de manera diferenciada por el legislador. Lo anterior, pues si los sujetos que se propone contrastar no se ubican en una situación comparable, por principio lógico no podrá existir un trato desigual y, por ende, tampoco discriminación.

46. Sobre esas bases, en el artículo 2,276 del entonces Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, el legislador estableció como categorías de sujetos los siguientes:

- a) Magistrados.
- b) Jueces.
- c) Ministerio Público.
- d) Defensores públicos.
- e) Abogados.
- f) Procuradores; y,
- g) Peritos.

47. Según la redacción del precepto, la nota común que constituye el sustento de la categorización descrita es que todos esos sujetos están vinculados a contiendas jurisdiccionales de naturaleza civil en la Ciudad de México, con una posición diferenciada de los titulares de los derechos patrimoniales discutidos dentro de esos procedimientos. Puede decirse que cada uno de los sujetos que el legislador incluyó en la norma, tienen carácter *instrumental* en relación con los derechos discutidos en los juicios, a diferencia de los titulares de éstos que, en la disputa, pretenden la obtención de un fallo favorable a sus intereses sustanciales.

48. Con base en esas características fue que el legislador impuso a dicha categoría de sujetos las siguientes prohibiciones:



- a) Comprar los bienes que son objeto de los juicios en que intervengan.
- b) Ser cesionarios de los derechos que se tengan sobre los bienes que son objeto de los juicios en que intervengan.

49. Ahora bien, la perspectiva propuesta por el recurrente se enfoca únicamente en la posición particular de dos de los sujetos que la norma prevé: los abogados y los procuradores.²² Ello, pues sustenta su argumento en el contraste entre éstos y el resto de los profesionistas de la Ciudad de México, bajo la premisa consistente en que los últimos poseen plena libertad para pactar la forma en que recibirán sus honorarios por los servicios que prestan, a diferencia de los abogados y procuradores, a quienes, por virtud de la prohibición contenida en la norma, se les impide la compra de los bienes o constituirse en cesionarios de los derechos sobre ellos, siempre que sean objeto de los juicios civiles en los que intervengan, como pago por sus servicios.

50. En esa tesitura, esta Primera Sala considera que se satisface el parámetro de contraste necesario para emprender el estudio de constitucionalidad propuesto, pues ciertamente la norma, a diferencia de lo que sucede respecto del resto de los profesionistas, limita la libertad contractual de los abogados o procuradores para pactar con sus clientes la específica forma de pago que en ella se describe, esto es, a través de la compra, o cesión de los derechos, de los bienes materia del objeto de la prestación de sus servicios dentro de los juicios civiles en la Ciudad de México.

51. Superada la primera etapa, procede establecerse el nivel de escrutinio al cual debe someterse la medida legislativa, lo que, como se dijo, se sustenta en la actividad profesional que desempeñan los sujetos destinatarios de la norma y, por ende, no se ubica en ninguna de las categorías sospechosas a que se refieren los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención

²² La diferencia entre éstos radica en que la función del procurador se acota a representar a las partes dentro de un proceso determinado (mandatario judicial, según los artículos 2,585 a 2,594 del Código Civil Federal); mientras que el abogado es el profesional del derecho que presta un servicio jurídico integral a sus clientes no acotado únicamente al proceso. Al respecto véase Eduardo Pallares, *Diccionario de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1983, páginas 12-21, 650 y 652.



Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consecuentemente, se analizará su regularidad constitucional conforme a un escrutinio ordinario.

Finalidad constitucionalmente admisible

52. Al respecto, esta Primera Sala estableció *obiter dicta* al resolver la contradicción de tesis 236/2012,²³ que la prohibición de que los abogados y procuradores compren los bienes que sean objeto del juicio en el que intervengan o sean cesionarios de los derechos que se tengan sobre los citados bienes obedecía *esencialmente a evitar abusos de los abogados sobre los clientes*.

53. Para ello, precisó que en la exposición de motivos del Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1870, se estableció que la "prohibición tiene por objeto impedir, en cuanto sea posible, el abuso que los abogados, en virtud de su influencia, pueden cometer obligando a sus clientes a cederles por vil precio o en compensación de exagerados honorarios, la propiedad de los bienes que litigan".²⁴

²³ Resuelta el 21 de noviembre de 2012. Por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Votó en contra Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), quien formuló voto particular en torno a la atemporalidad de la prohibición resuelta por la mayoría, pues en su concepto una vez concluido el juicio y ejecutada la sentencia, cesa el conflicto de intereses y el deber de tutela del abogado.

El objeto fue determinar si la prohibición de que los abogados, procuradores y peritos compren los bienes que sean objeto del juicio en el que intervengan o sean cesionarios de los derechos que se tengan sobre los citados bienes, debe proyectarse sobre todos los juicios en los que hayan intervenido, estén interviniendo o vayan a intervenir, o bien, debe constreñirse exclusivamente a aquellos asuntos cuyo litigio se encuentre vigente al momento de la compraventa.

En dicha contradicción, las normas que interpretaron los tribunales contendientes fueron los artículos 2194 del Código Civil anterior del Estado de Jalisco (vigente hasta el trece de septiembre de mil novecientos noventa y cinco), y 1606 del Código Civil de Tamaulipas, que establecen una prohibición similar a la contenida en el artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México.

²⁴ Mateos Alarcón, Manuel, *Estudios sobre el Código Civil del Distrito Federal promulgado en 1870, con anotaciones relativas a las reformas introducidas por el Código de 1884, Tomo V, Tratado de Obligaciones y Contratos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, páginas 310-311. Citado en la contradicción de tesis 236/2012.



54. De igual forma se explicó que, en esta misma línea de argumentación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios que apuntan a que la prohibición referida pretende esencialmente evitar abusos de los abogados sobre los clientes, para lo cual se citaron las tesis siguientes:

"ABOGADOS. LA PROHIBICIÓN PARA COMPRAR LOS BIENES OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN ABARCA TANTO LOS DE LA PARTE QUE PATROCINAN COMO LOS DE LA PARTE CONTRARIA. La prohibición de la ley, para que no puedan los abogados comprar los bienes que son objeto de los juicios en que intervienen, en una correcta interpretación debe entenderse que comprende tanto los bienes de la parte que patrocinan, como los bienes de la parte contraria, porque unos y otros son objeto del juicio, pues sólo así tiene el cumplimiento debido **la rigurosa prohibición que pone a salvo la probidad y alta moralidad de los profesionales de la abogacía, que es lo que persigue el legislador.**"²⁵

"ABOGADOS. PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR BIENES OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN. NULIDAD DEL CONTRATO RELATIVO. Aun cuando las partes hayan designado a un contrato como 'transacción', si del examen minucioso del contenido del mismo se advierte que en realidad se trata de un compromiso de prestación de servicios profesionales y una promesa de dación en pago de un porcentaje de los derechos de copropiedad del predio objeto del litigio que originó el juicio de amparo en el que se deberían prestar estos servicios profesionales; promesa de enajenación parcial que se realizaría a título de sesión, conducente al hecho de que tal amparo se resolviera favorablemente a la presunta cedente, relacionando lo anterior con **el artículo 2,276 del Código Civil que prohíbe a los abogados comprar bienes objeto de los juicios en que intervengan o ser cesionarios de los derechos que se tengan sobre los citados bienes**, resulta indudable que el cuestionado contrato se celebró contra prohibición legal expresa, por lo que la declaración de nulidad que se haga del citado contrato se encuentra ajustada a derecho. **La prohibición**

²⁵ Tesis aislada. Sexta Época. Registro «digital:» 270529. Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Derivada del amparo directo 8353/61. Resuelta el 28 de febrero de 1963. Mayoría de tres votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.



contenida en el mencionado artículo 2,276 del código sustantivo se encuentra justificada por la protección que brinda a personas cuya libertad de disposición de sus bienes en términos justos se pueda ver mermada por el apremio o la angustia de la amenaza de la posibilidad de perderlos en un juicio en el que esos bienes sean el objeto del pleito, lo que colocaría, indudablemente, a los abogados en una situación favorable para especular."²⁶

"ABOGADOS. PROHIBICIÓN PARA COMPRAR LOS BIENES OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ). El texto del artículo 2209 del Código Civil del Estado de Veracruz en ninguna forma requiere que se pruebe la existencia de lesión en el contrato, ya que simplemente prohíbe a los abogados a las demás personas enumeradas el propio precepto de la compra de los bienes que son objeto en los juicios en que intervenga, disponiendo el artículo 2215 que tales compras son nulas, ya que se hayan hecho directamente o por interpósita persona, siendo natural que así sea, puesto que **la finalidad de la prohibición no puede ser otra que la de mantener a la clase profesional de los abogados en un nivel de probidad inobjetable por el ascendiente que generalmente ejercen sobre sus clientes, y sin consideración a ninguna otra razón.**"²⁷

"ABOGADOS, COMPRAVENTA NULA CELEBRADA POR LOS, RESPECTO DE BIENES OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN. El artículo 2,276 del Código Civil vigente en el Distrito y Territorios Federales, que veda a los abogados la adquisición de los bienes que son objeto de los juicios en que intervienen, constituye un precepto prohibitivo y de orden público, toda vez que **tiende a asegurar los intereses de los clientes que, por no ser versados en derecho, pudieran ser perjudicados a título de protección a sus propios intereses, por parte de los abogados patronos.** Por tanto, la compraventa celebrada en contravención a ese precepto debe estimarse afectada de nulidad absoluta y, por lo mismo, no es susceptible de convalidarse tácita ni expresamente, de

²⁶ Ídem nota 12.

²⁷ Tesis aislada. Sexta Época. Registro «digital:» 271797. Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Derivada del amparo directo 2216/58. Resuelto el 21 de agosto de 1959. Cinco votos. Ponente: Gabriel García Rojas.



acuerdo con el artículo 2282 del código citado; interpretación que se confirma con lo dispuesto en el capítulo cuarto de la exposición de motivos del referido código.²⁸

55. En este sentido, partiendo de la *ratio* de la prohibición es posible establecer que la distinción de trato entre los abogados y procuradores en relación con el resto de los profesionistas sí tiene una finalidad constitucionalmente admisible, pues tiene por objeto proteger a los clientes del abuso por parte de sus abogados y procuradores, pues éstos cuentan con un conocimiento jurídico que probablemente sus clientes no, lo que los coloca en una situación ventajosa que les permitiría obligarlos a vender en un precio mínimo o a cederlos como concepto de honorarios excesivos.

56. Situación que, contrario a lo que argumenta el recurrente, no podría actualizarse en los términos que pretende prevenir la norma respecto de otro tipo de profesionistas, por la naturaleza de los servicios que prestan los abogados y procuradores, consistente en la representación de sus clientes en disputas jurisdiccionales sobre los bienes materia de la prohibición.

57. En efecto, como se explicó en líneas previas, la nota común que constituye el sustento de la categorización realizada por el legislador en la norma que se tilda de inconstitucional es que todos esos sujetos están vinculados de modo instrumental a contiendas jurisdiccionales de naturaleza civil en las que se disputen bienes propiedad de las partes, lo que confiere a los referidos sujetos una posición de superioridad en relación con éstos (clientes, tratándose de los abogados y procuradores). De ahí que es esa especial posición derivada del juicio y no del vínculo profesional entre profesional del derecho y el cliente, lo que les confiere un grado de influencia que les permitiría orillarlos a cederles por precios ínfimos o como compensación de honorarios excedidos por el servicio prestado, la propiedad de los bienes que litigan. Situación que no podría suceder tratándose de otros profesionistas, quienes no tienen ese tipo de vinculación con litigios de esa índole.

²⁸ Ídem nota 12.



58. De ahí que la finalidad del legislador al tratar de manera distinta a los abogados y procuradores que al resto de los profesionistas con la prohibición contenida en el precepto, sí tiene una finalidad constitucionalmente admisible y, por ende, el precepto cumple con la primera grada del presente escrutinio.

Instrumentalidad de la medida

59. La diferencia en el trato contenida en la norma respecto de los abogados y procuradores en comparación con otros profesionistas a quienes no se les limita el derecho a pactar con sus clientes que el pago de sus honorarios se les haga con bienes que sean objeto de sus servicios, sí guarda una relación de instrumentalidad con la finalidad que buscó el legislador, pues es evidente que a través de ella sí se logra evitar que los sujetos destinatarios de la prohibición abusen, tratándose de los abogados y procuradores, de sus clientes, mediante el apoderamiento ilegítimo de los bienes que se comprometieron a defender en el juicio.

60. Medida que sí tiene una vinculación directa con la finalidad buscada por el legislador y, por tanto, es suficiente para tener por satisfecha esta grada del escrutinio ordinario, en tanto el legislador no está obligado a usar los mejores medios imaginables, pues basta que los que utilice estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque puedan existir medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista.²⁹

61. Lo anterior, porque la prohibición de adquirir o ser cesionarios de los bienes que son objeto de los litigios en los que intervienen los abogados o procuradores, **sí es un medio apto para evitar que abusen de su posición y obliguen a los clientes a vendérselos subvaluados o a cederlos como contraprestación excesiva por concepto de honorarios.** De ahí que, si la medida legislativa es racionalmente apta para la consecución de tal fin, se cumple la grada de instrumentalidad en análisis.

²⁹ Véase la tesis aislada P. VIII/2011, citada en la nota 23 (sic) de esta sentencia.



Proporcionalidad de la medida

62. Finalmente, si bien la medida legislativa implica acotar la libertad contractual de los abogados o procuradores, a diferencia del resto de los profesionistas, para pactar con sus clientes que el pago de sus honorarios les sea efectuado mediante la venta o cesión de los bienes materia de los servicios que les prestan, se considera proporcional pues dicha prohibición no es absoluta, sino que está acotada sólo a los bienes que son materia de los juicios en que hayan representado a sus clientes, de modo que el sacrificio de la libertad contractual descrita de los abogados o procuradores es realmente mínima, pues sólo implica la exclusión de una modalidad en el pago, pero sin que ello les prive del derecho al cobro de sus honorarios por cualquier otro medio lícito, incluso, a través del numerario que con la venta de dichos bienes puedan obtener sus clientes.

63. De ahí que el trato diferenciado a los abogados y procuradores en relación con el resto de los profesionistas no genera un desequilibrio desproporcionado entre su derecho a la libertad de contratación sobre la específica modalidad de pago descrita y la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de éstos que el legislador buscó con la prohibición contenida en la norma.

64. Como consecuencia de lo anterior, esta Primera Sala determina que el artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, respeta los derechos a la igualdad y no discriminación, al prohibir a los abogados y procuradores comprar los bienes que son objeto de los juicios en los que intervengan o ser cesionarios de los derechos sobre dichos bienes, en tanto la distinción en el trato con relación al resto de los profesionistas en torno a la libertad de contratación para pactar con sus clientes que el pago de sus honorarios se realice a través de los bienes que son objeto de los servicios que prestan, tiene una finalidad constitucionalmente admisible, el medio utilizado por el legislador es apto para su consecución y es proporcional.

65. En consecuencia de lo anterior, no le asiste razón al recurrente al señalar que la prohibición implica un trato discriminatorio que se sustenta en un



prejuicio contra los abogados o procuradores, pues la circunstancia de que el legislador haya utilizado como medio para garantizar la tutela de los derechos que sobre los bienes en litigios civiles tienen las partes la prohibición de compra o cesión por parte de los abogados o procuradores, no se sustenta en un prejuicio en su contra, sino en la ventaja que su posición les confiere y que provee una mayor facilidad para incurrir en ese tipo de prácticas indebidas.

66. Además, el legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración para establecer la tutela de los derechos de los usuarios de los servicios de administración de justicia y, por ende, basta para excluir la inconstitucionalidad que la norma cumpla con los parámetros que ya fueron analizados en líneas precedentes, es decir, la finalidad constitucionalmente admisible, la instrumentalidad del medio empleado y su proporcionalidad.

67. Sin que sea tampoco un obstáculo para lo anterior, el argumento que sustenta el recurrente en el sentido de que la existencia del abuso en el ejercicio de una profesión puede ser analizado caso por caso, pues además de que dicha opción implica un análisis posterior para determinar la existencia de ese tipo de prácticas, lo que no es congruente con la finalidad preventiva que buscó el legislador con la prohibición, como se dijo al revisar la instrumentalidad de la medida, el legislador no está obligado a usar los mejores medios imaginables para conseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sino únicamente a que el que adopte sea útil para su consecución y no sea desproporcional.

68. Igual respuesta merece la diversa postura del recurrente en el sentido de que el legislador debe limitarse a identificar supuestos de abuso específicos y no establecer una prohibición general, pues el modo en que el legislador decidió prevenir las prácticas indebidas ya descritas, corresponde a una decisión que forma parte de su libertad de configuración, respecto de la cual, en respeto a los principios democráticos y de división de poderes, este Tribunal Constitucional no puede intervenir, si como se vio, la medida respeta los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

69. Es infundado que la norma sea inconstitucional al restringir la libertad de contratación del recurrente, pues los derechos humanos no son absolutos y



permiten modulaciones cuando se busca la tutela de otros derechos humanos, de ahí que como se explicó, si bien la norma implica una limitación al derecho de contratación de abogados y procuradores, porque como lo dice el recurrente, les impide pactar que en pago de sus servicios les sean vendidos o cedidos los derechos, respecto de bienes que son objeto de los litigios en los que intervienen, ésta tiene una finalidad constitucionalmente válida porque busca proteger los derechos patrimoniales de los clientes y evitar los posibles abusos de que pudieran ser objeto en relación con tales bienes.

70. Dicha medida es adecuada para la consecución de esa finalidad y no es desproporcional, porque la limitación descrita es mínima en relación al beneficio que el legislador buscó obtener con su implementación, en tanto sólo implica una restricción sobre un forma específica de pago de sus servicios (mediante los bienes objeto de los juicios civiles en que intervienen), pero no excluye su derecho al cobro, ni siquiera que se les pague en especie o incluso, con el producto de la venta de esos bienes.

71. Por otra parte, que el abuso de un profesionista para con sus clientes no sea privativo de los abogados o procuradores en los juicios civiles, no implica que el legislador deba tratar a todos los profesionistas de la misma manera, pues es claro que derivado de las particularidades que cada profesión posee, puede optar por emitir las regulaciones específicas para prevenir los eventuales abusos en que pudieran incurrir que estime pertinentes, mientras con ello respete los derechos humanos.

72. De ahí que si la particularidad de los sujetos a los que se refiere el artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, es precisamente la vinculación que poseen respecto de los juicios civiles en los que intervienen, en la cual el legislador advirtió que su posición en relación con los justiciables es un ámbito propicio para el desarrollo de prácticas tendentes a obtener beneficios indebidos, entre otros, mediante la adquisición subvaluada o en contraprestación de honorarios excesivos de los bienes en disputa, el legislador tenía plena facultad para expedir la prohibición prevista en el precepto, sin perjuicio de poder expedir normas similares para hacerlo



respecto de otro tipo de profesiones, atendiendo también, a las particularidades que ello amerite.

73. Finalmente, es infundado que la norma prive del fruto de su trabajo a los abogados y procuradores, como el señor *****, pues se insiste, la norma sólo limita la adquisición o cesión de los bienes objeto del litigio en que intervienen, mas no su derecho al cobro, ni las modalidades de pago que deseen convenir, siempre que éstas no impliquen la compra o cesión de esos específicos bienes.

74. Por lo expuesto, es procedente pero infundado el presente recurso de revisión ante la ineficacia de los agravios hechos valer por el recurrente.

VII. DECISIÓN

75. Ante la desestimación de los agravios sometidos a la jurisdicción de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede declarar **infundado** el recurso de revisión.

76. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** por su propio derecho y en su calidad de albacea de la sucesión a bienes de ***** contra la sentencia de veinte de enero de dos mil veinte, dictada en el toca de apelación ***** del índice de la Sexta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, para los efectos precisados en la sentencia recurrida.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvase los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho de formular voto aclaratorio y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 10/2019 (10a.), 1a./J. 44/2018 (10a.), 1a./J. 47/2016 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.), 1a. XLII/2017 (10a.), y 1a. CCCXV/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 838, con número de registro digital: 2019276; Libro 56, Tomo I, julio de 2018, página 171, con número de registro digital: 2017423; Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 439 con número de registro digital: 2012603 y página 8, con número de registro digital: 2012589; Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, con número de registro digital: 2010595; Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, con número de registro digital: 2010315; Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 871, con número de registro digital: 2014101 y Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1645, con número de registro digital: 2010268, respectivamente.

Las tesis aislada y de jurisprudencia P. VIII/2011 y 1a./J. 37/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, con número de registro digital: 161302 y Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, con número de registro digital: 169877, respectivamente.



Las tesis de rubros: "ABOGADOS. PROHIBICIÓN PARA COMPRAR LOS BIENES OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)." y "ABOGADOS, COMPRAVENTA NULA CELEBRADA POR LOS, RESPECTO DE BIENES OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen XXVI, Cuarta Parte, página 9, con número de registro digital: 271797 y Quinta Época, Tomo XCI, página 2270, con número de registro digital: 347287, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en el amparo directo en revisión 2397/2020.

Postura esencial del voto. Reiterar mi criterio en el sentido de que, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, no puede aceptarse que los Tribunales Colegiados de Circuito aplican por primera vez las normas que rigen los juicios naturales y aclarar que, en este preciso asunto, no se actualizó tal supuesto fáctico, por lo que mi voto a favor expresado en este asunto, de ninguna manera contradice mi criterio en torno al tema.

1. En la sesión celebrada el nueve de junio de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cinco votos el asunto citado al rubro, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y conceder la protección constitucional.

I. Razones de la mayoría

2. La mayoría de las y los integrantes de esa Primera Sala consideró, en cuanto a la procedencia del presente medio de impugnación, que conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, 83 y 96 de la Ley de Amparo, éste resulta procedente, pues el recurrente hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, en este recurso de revisión, precepto el cual le fue aplicado por primera vez en la sentencia de amparo por el Tribunal Colegiado, lo que actualiza un supuesto de excepción de procedencia, máxime que al tener el carácter de tercero interesado no estuvo en posibilidad de plantear



tal argumento en su demanda de amparo y dado que el precepto no le fue aplicado por la autoridad responsable, tampoco podía proponerlo en otro amparo directo.

3. También se estimó que, en el caso, se actualiza el requisito relativo a la importancia y trascendencia del asunto, pues no existe criterio de esta Suprema Corte sobre la constitucionalidad desde la perspectiva de transgresión a los derechos a la igualdad y a la no discriminación sobre el precepto que se impugnó.
4. En cuanto al fondo, en la ejecutoria se determinó que el artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, no es contrario a los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación, al prohibir a los abogados y procuradores comprar los bienes que son objeto de los juicios en los que intervengan o ser cesionarios de los derechos sobre dichos bienes, en tanto la distinción en el trato con relación al resto de los profesionistas en torno a la libertad de contratación para pactar con sus clientes que el pago de sus honorarios se realice a través de los bienes que son objeto de los servicios que prestan, tiene una finalidad constitucionalmente admisible, el medio utilizado por el legislador es apto para su consecución y es proporcional.

II. Razones de la aclaración

5. Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la decisión alcanzada y con las consideraciones que la ejecutoria sostiene en el estudio de fondo en cuanto a la regularidad constitucional del artículo 2,276 del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México; formulo el presente voto aclaratorio para dejar a salvo mi criterio relativo a que no es procedente el recurso de revisión en amparo directo cuando se reclama la inconstitucionalidad de normas generales que aplica por vez primera el Tribunal Colegiado en la sentencia de amparo recurrida; y para precisar que mi voto a favor sobre la procedencia del recurso estriba en que, desde mi punto de vista, la norma cuestionada fue invocada desde la contestación de la demanda, lo que dio lugar a su aplicación desde el juicio de origen, en el entendido de que el Tribunal Colegiado se limitó a darle una interpretación distinta de la efectuada por la autoridad responsable; de ahí que, considero que dicha disposición no fue aplicada por vez primera por la autoridad de amparo y que, antes bien, en este caso se actualiza el supuesto de procedencia a que se refiere el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, al estimar el recurrente que la interpretación que el órgano jurisdiccional de amparo hizo del artículo 2,276 del Código Civil para el Dis-



trito Federal (que ya había sido aplicado en el juicio de origen) genera su inconstitucionalidad.

6. Tal como lo he sostenido en reiteradas ocasiones, desde mi punto de vista, la cita que de un precepto efectúa un Tribunal Colegiado de Circuito, que no ha sido siquiera invocado por las autoridades responsables, no puede ser considerado como el primer acto de aplicación en perjuicio del justiciable, para efectos de la procedencia del recurso de revisión, sobre lo cual comparto el criterio que informa la tesis siguiente:

"AMPARO CONTRA LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE UNA NORMA PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA, NO PUEDE SERLO UNA SENTENCIA DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER UN AMPARO DIRECTO O UN RECURSO DE REVISIÓN. La sentencia de un Tribunal Colegiado de Circuito que resuelve un amparo directo o el recurso de revisión, y que por primera vez trae a colación en la secuela histórica del negocio jurídico la aplicación de una norma, no puede ser considerada como primer acto de aplicación para efectos de la procedencia del juicio de amparo contra leyes, en virtud de que dicho tribunal no puede sustituir a la responsable por efectos de la técnica del amparo; además, lo que resuelva a propósito de la aplicabilidad de una norma, sólo constituye una declaratoria inmaterializada que, para generar agravio e incidir en la esfera del gobernado, requerirá de un nuevo acto en acatamiento de la ejecutoria por parte de la autoridad competente."¹

7. Al respecto, parto de la base de que, cuando se trata de la impugnación de normas generales, un eventual análisis de constitucionalidad está sujeto a que exista el acto de aplicación del precepto a cargo de la autoridad responsable, de otra manera, el quejoso no estaría en posibilidad de alegar en su demanda de amparo la inconstitucionalidad de la norma que ni siquiera funda el acto reclamado y que, por ende, no causa afectación a su esfera jurídica.
8. Ahora bien, desde mi punto de vista, en este preciso asunto, no se actualiza el supuesto de procedencia excepcional establecido por esta Primera Sala, por las razones que he explicado; de ahí que emito el presente voto aclaratorio para dejar a salvo mi criterio en el sentido de que, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, no puede aceptarse que los Tribuna-

¹ Tesis aislada 2a. XCVII/2003, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 253 del Tomo XVIII, julio de dos mil tres, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época «con número de registro digital: 183949.»



les Colegiados de Circuito aplican por primera vez las normas que rigen los juicios naturales y aclarar que, en este preciso asunto, en mi opinión, no se actualizó tal supuesto fáctico, por lo que mi voto a favor expresado en este asunto, de ninguna manera contradice mi criterio en torno al tema.

Este voto se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo directo en revisión 2397/2020.

El proyecto determina que el artículo 2,276 del entonces Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, en el que se establece prohibición, entre otros, a los abogados y procuradores, para que compren los bienes objeto de los juicios en los que intervengan o sean cesionarios de los derechos que se tengan sobre los mismos, no resulta violatorio de los principios de igualdad y no discriminación, porque se trata de una prohibición constitucionalmente válida al tener por objeto proteger a los clientes del abuso de sus abogados o procuradores, y que si bien acota la libertad contractual, el sacrificio es mínimo, porque sólo excluye una modalidad de pago y no priva del derecho de cobro.

Al respecto, se hace referencia a lo determinado por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 236/2012, en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil doce, por mayoría de cuatro votos, contra el voto particular del suscrito.

Cabe señalar que dicha contradicción dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 2/2013 (10a.), de título, subtítulo y texto:

"ABOGADOS. LA PROHIBICIÓN PARA COMPRAR BIENES QUE SON OBJETO DE LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN ESTÁ LIMITADA POR EL OBJETO DE LA COMPRAVENTA Y NO POR LA VIGENCIA DE LOS JUICIOS (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TAMAULIPAS). Los artículos 2194 y 1606 de los Códigos Civiles de los Estados de Jalisco y Tamaulipas, el primero derogado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 25 de febrero de 1995, prohíben a los abogados comprar bienes objeto de los juicios en que intervengan; así, el alcance de dicha prohibición no está limitado por el tiempo sino por el objeto del contrato de la compraventa, pues en dichos preceptos no existe alguna pauta interpretativa que permita asumir que ésta se limita temporalmente; aceptar lo contrario implicaría desconocer el fin que persiguen las normas de evitar que los abogados puedan aprove-



charse de las ventajas inherentes a los litigios en perjuicio de sus clientes, quienes por su ignorancia en materia jurídica no las podrían percibir. Del mismo modo, el fin perseguido tampoco se cumpliría si la prohibición referida se constriñera sólo a los asuntos que están atendiendo, toda vez que la posición de ventaja del abogado en relación con el cliente no se agota por el hecho de que el juicio haya concluido o la sentencia cause ejecutoria, pues el abogado conoce mejor que aquél las condiciones del bien sobre el cual pudiera interesarse, y ese conocimiento técnico le permitiría eventualmente obtener algún beneficio en detrimento de los intereses de su cliente; de ahí que la prohibición mencionada se refiera a los bienes objeto de todos los juicios en los que los abogados hayan intervenido, estén interviniendo o vayan a intervenir; sin que pueda introducirse, vía interpretativa, algún elemento normativo no considerado por el legislador, como la vigencia del juicio, ya que tal limitación supondría una arrogación indebida de facultades que el principio de división de poderes prohíbe."

En el voto particular destaqué lo considerado por la mayoría, en el sentido de que la prohibición establecida en los artículos 2,194 del Código Civil del Estado de Jalisco «derogado»¹ y 1606 del Código Civil para el Estado de Tamaulipas,² para que *los abogados adquieran los bienes objeto de los juicios "en que intervengan"* es de carácter *absoluto*, entendiéndose que no está limitada en el tiempo.

En ese contexto, referí no compartir tal conclusión. Ello, porque si bien coincido en que existe una clara prohibición en la ley para que los abogados adquieran los bienes objeto de los juicios en los que intervengan en *tiempo presente*, esto es, respecto de juicios que no han concluido, aun cuando la participación del abogado haya cesado, e incluso, en *tiempo futuro*. Ya que, como se sostuvo en dicha sentencia, en esos supuestos se presenta, por un lado, la situación vulnerable del cliente, y por el otro, la posibilidad de ventaja del

¹ "Artículo 2194. Los Magistrados, Jueces, agentes del Ministerio Público y defensores oficiales no podrán comprar bienes que sean objeto de juicio que se tramite dentro de su jurisdicción; ni los abogados, procuradores y peritos, de aquellos que lo fueren de juicios en que intervengan. Tampoco podrán, unos ni otros, ser cesionarios de los derechos que se tengan sobre los citados bienes."

² "Artículo 1606. Los Magistrados o Jueces, sus secretarios, el Ministerio Público, los defensores oficiales, los abogados, los procuradores y los peritos no pueden comprar los bienes que son objeto de los juicios en que intervengan. Tampoco podrán ser cesionarios de los derechos que se tengan sobre los citados bienes."



abogado y el conflicto de interés en la debida tutela del interés que le es conferido.

También, manifesté que en mi opinión, no sucedía lo mismo cuando el juicio ha concluido. En virtud de que una vez que se ha dictado la sentencia, ha causado ejecutoria y ha sido ejecutada; el conflicto de interés termina, puesto que *la situación jurídica de los bienes objeto del juicio ha quedado definida, y ha terminado el deber de tutela* del abogado frente a su cliente.

Por tanto, referí no compartir que el conflicto de interés entre el abogado y su cliente permanezca en el tiempo, tal como se afirmaba en la sentencia aprobada por la mayoría.

Así, en los términos anotados, mi voto aclaratorio tiene como finalidad destacar que en el particular estoy de acuerdo con el criterio sustentado en el proyecto, porque en él se determinó la constitucionalidad del artículo 2,276 del entonces Código Civil para el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, en que se fundó la nulidad de una cláusula establecida en un contrato de prestación de servicios profesionales y mandatos, en el que por concepto de honorarios se fijó un porcentaje de los bienes que correspondieran a la masa hereditaria objeto de los juicios y procedimientos necesarios que litigaría el profesionista contratado, actor principal en el juicio natural.

Ello, al considerar que dicho precepto, tildado de inconstitucional, no vulneraba los principios de igualdad y no discriminación, en razón de que la limitación establecida era mínima en relación al beneficio que el legislador buscó obtener con su implementación, en tanto que únicamente implica una restricción sobre una forma específica de pago de los servicios, pero no excluye el derecho de cobro, ni siquiera que se pague en especie, o incluso con el producto de la venta de los bienes.

Determinación que no pugna con mi criterio, atinente a que la prohibición de que los abogados y procuradores compren los bienes que sean objeto del juicio en que intervengan o sean cesionarios de derechos sobre los citados bienes, debe aplicarse en relación a los juicios en que al momento de la adquisición no hayan concluido, así como cuando están en conversaciones con el cliente para decidir si toman el asunto, supuestos en los que sí se presenta una situación vulnerable para el cliente, porque en el particular fue un pacto que se hizo en un contrato de servicios profesionales, esto es, como condición para ser representados los clientes; y, al analizarse la constitucionalidad del artículo en comento no se hizo aclaración en torno a que la prohibición para com-



parar estuviera limitada por el objeto de la compraventa y no por la vigencia de los juicios; de ahí que en el presente asunto comparto el sentido del fallo alcanzado, pero expongo el presente voto aclaratorio, siempre respetuoso del criterio de mis compañeros, Ministras y Ministros de esta Primera Sala.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/2013 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 356, con número de registro digital: 2002688.

Este voto se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONAS QUE SE DEDICAN A LA ABOGACÍA O PROCURADORES. LA PROHIBICIÓN DE COMPRAR LOS BIENES EN LOS JUICIOS EN QUE INTERVENGAN Y LA PROHIBICIÓN DE SER CESIONARIOS DE LOS DERECHOS QUE SE TENGAN SOBRE ELLOS NO VULNERA LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN.

Hechos: Un Tribunal Colegiado concedió el amparo a una persona y ordenó declarar la nulidad de una cláusula de un contrato, en la cual, un abogado pactó con sus clientes que el pago de sus honorarios sería con un porcentaje de los bienes que se obtuvieran en los juicios que se comprometió a tramitar. El Tribunal Colegiado consideró que dicha cláusula era contraria a la prohibición prevista en el artículo 2,276 del Código Civil para el entonces Distrito Federal. Inconforme, el abogado interpuso recurso de revisión y argumentó que el citado precepto transgrede los derechos a la igualdad y a la no discriminación, porque limita la libertad de quienes ejercen la abogacía y de las y los procuradores para pactar con sus clientes esa forma de pago, a diferencia de lo que ocurre con el resto de los profesionistas, quienes no tienen esa restricción.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la prohibición prevista en el artículo 2,276 del Código Civil para el entonces Distrito Federal no vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación, pues si bien tiene por efecto que, a diferencia de otros profesionistas, quienes ejercen la abogacía y las y los procuradores



no puedan pactar con sus clientes el pago de sus honorarios con parte de los bienes que son objeto de sus servicios, esa diferencia de trato tiene una justificación objetiva y razonable.

Justificación: Un escrutinio ordinario de la prohibición descrita permite concluir que la distinción de trato tiene una finalidad constitucionalmente admisible, en tanto busca proteger a las clientas y los clientes del abuso de sus abogadas o abogados, así como de procuradores, quienes cuentan con un conocimiento jurídico que probablemente aquéllos no, lo que les coloca en una situación ventajosa que les permitiría obligarlos a venderles sus bienes subvaluados o a cederlos como contraprestación excesiva por concepto de honorarios. Asimismo, es un medio apto para evitar que las personas destinatarias de la prohibición incurran en esos abusos y dado que la diferencia de trato no se sustenta en una categoría sospechosa, la autoridad legislativa no estaba obligada a usar los mejores medios imaginables para su consecución, por lo que guarda una relación de instrumentalidad con la finalidad pretendida. Finalmente, es proporcional pues la prohibición no es absoluta, sino que está acotada sólo a los bienes que son materia de los juicios en que las abogadas y los abogados o procuradores intervienen, por lo que únicamente excluye esa específica modalidad de pago y no genera un desequilibrio desproporcionado entre el derecho a la libertad de contratación de los profesionistas descritos y la protección de los derechos de las y los usuarios de sus servicios.

1a./J. 18/2021 (11a.)

Amparo directo en revisión 2397/2020. Ignacio Carlos Zaragoza Mora y otro. 9 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto aclaratorio, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Jesús Iram Aguirre Sandoval.

Tesis de jurisprudencia 18/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE APELACIÓN. EL ARTÍCULO 476 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE ESTABLECE LA AUDIENCIA DE ALEGATOS ACLARATORIOS SOBRE LOS AGRAVIOS HECHOS VALER POR ESCRITO, NO TRANSGREDE LA ORALIDAD DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO NI LOS PRINCIPIOS DE INMEDIACIÓN, PUBLICIDAD Y CONTRADICCIÓN.

Hechos: Una persona fue sentenciada en procedimiento abreviado por el delito de lesiones agravadas, se le impuso pena de prisión y se le condenó al pago de la reparación del daño, lo que vía apelación se confirmó; en contra de esa resolución, la víctima del delito promovió juicio de amparo directo en el que planteó como concepto de violación, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al considerar que viola los principios constitucionales que rigen el sistema oral, los cuales no pueden estar sujetos a la voluntad de las partes ni a la del órgano jurisdiccional.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales que prevé la audiencia de aclaración de alegatos sobre los agravios hechos valer por escrito en el recurso de apelación, no transgrede los principios de oralidad, intermediación, publicidad y contradicción.

Justificación: El artículo 476 impugnado establece dos supuestos para llevar a cabo la audiencia de aclaración de alegatos: a) Cuando las partes, a petición propia, necesiten exponer de forma oral alegatos aclaratorios respecto de los agravios planteados, esta petición se hace dentro del propio escrito de interposición, en la contestación, o bien en el libelo de adhesión; y, b) Cuando el Tribunal de Apelación lo estime pertinente, para lo cual la audiencia se deberá convocar para llevarse a cabo dentro de los cinco días después de admitido el recurso y quince días después de que fenezca el término para la adhesión. Lo anterior, justifica que la celebración de la audiencia de alegatos no sea forzosa sino discrecional para las partes, de conformidad con el diverso precepto 471 del Código Nacional y para el propio Tribunal de Apelación. La opción o potestad que el legislador otorga a las partes para solicitar esa audiencia tiene que ver con su estrategia del manejo de su defensa, aquéllas tienen claro conocimiento de la sentencia de primera instancia, es por ello que dicha instancia impugnativa se abre a petición de parte. Ahora, una vez solicitada la celebración de la audiencia por las partes, el legislador prevé que el tribunal de alzada está obligado a fijar



fecha y hora para llevarla a cabo, sin excepción alguna. Lo que se refuerza con lo establecido en el artículo 477 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que se determina la forma en que debe llevarse a cabo la audiencia de aclaración de alegatos, en la que, se insiste, se ventilan las cuestiones inherentes a los agravios planteados por escrito. En ese sentido, es razonable que se otorgue a quienes abren la instancia de apelación, no sólo expresen por escrito los agravios que les causan la sentencia de primera instancia sino la posibilidad de que aclaren sus agravios oralmente, cuestión que abona a la identificación de la litis impugnativa y puede evitar algún error en el entendimiento de los agravios por parte del Tribunal de Apelación. El precepto impugnado lejos de contravenir los principios del sistema penal los salvaguarda, porque atiende a las peculiaridades de cada etapa procedimental, dado que la tramitación de la apelación corresponde con el diseño de una fase de revisión final. Además, es innecesario que el artículo impugnado establezca los supuestos en los que el tribunal de alzada deba ordenar la celebración de aclaración de alegatos, pues atendiendo al contexto en que se desenvuelve la norma, es evidente que cuenta con la facultad discrecional para que, en caso de que los alegatos no sean comprensibles, se cite a las partes para su aclaración, como segunda opción.

1a./J. 16/2021 (11a.)

Amparo directo en revisión 2666/2020. 9 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido pero se separa de algunas consideraciones, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, en el que se aparta de algunas consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Tesis de jurisprudencia 16/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de uno de septiembre de dos mil veintiuno.

Nota: La sentencia relativa al amparo directo en revisión 2666/2020, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo IV, agosto de 2021, página 3483, con número de registro digital: 30044.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO DIRECTO. NO ES PROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA, DICTADA EN UN JUICIO QUE SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y CONCENTRACIÓN, QUE ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO, AUN CUANDO EL TRIBUNAL DE ALZADA, AL EMITIR EL ACTO RECLAMADO SE HAYA PRONUNCIADO SOBRE PRETENSIONES PRINCIPALES QUE HABRÁN DE REITERARSE AL DICTARSE LA NUEVA SENTENCIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 48/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO CIRCUITO. 7 DE JULIO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

II. Competencia

4. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis según lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de nuestra Constitución Federal, interpretado por este Alto Tribunal, en la tesis aislada P. I/2012 (10a.) de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES



COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹ y del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

III. Legitimación

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, al haberse formulado por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, órgano jurisdiccional de amparo que participa en el presente asunto.

IV. Existencia

6. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, son los siguientes:²

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de dos mil doce, página 9 y registro digital: 2000331.

² Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010 emitida por esta Primera Sala y visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 122 y registro digital: 165077.



b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

7. Cabe señalar que aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, eso no es un impedimento legal para proceder a su análisis, para establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, para determinar cuál es el criterio que debe prevalecer, siendo aplicable la tesis aislada L/94 emitida por el Pleno de esta Suprema Corte, con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.";³ de ahí que ha lugar a verificar si, en el caso, se colman los requisitos apuntados.

8. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este requisito se cumple pues los dos Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de tesis, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de una interpretación normativa para llegar a una solución determinada, como se expone enseguida.

9. Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Dicho tribunal resolvió el juicio de amparo directo 558/2006 con las siguientes características:

a) **Juicio de origen.** En mil novecientos noventa y ocho, una mujer demandó de su cónyuge, en la vía ordinaria civil y en ejercicio de la acción de divorcio necesario, la disolución del vínculo matrimonial que los unía, así como la pérdida

³ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, página 35 y registro: 205420.



de la patria potestad de sus menores hijos; el pago de una pensión alimenticia; la custodia de aquéllos y el pago de los gastos y costas del juicio.

b) El conocimiento de la demanda correspondió a la Juez Trigésimo Cuarto de lo Familiar del entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), quien admitió la demanda y declaró en rebeldía al demandado, al no dar contestación a la demanda instaurada en su contra.

c) Seguido el juicio por su trámite, la Juez de origen dictó sentencia definitiva, estimó procedente la "vía ordinaria civil divorcio necesario" pero declaró subsistente el vínculo matrimonial; absolvió al demandado de todas las prestaciones reclamadas y dejó insubsistentes las medidas provisionales consistentes en la separación de los cónyuges y la orden de abstenerse de causar molestias a la actora y sus menores hijos; decretó la guarda y custodia de éstos en favor de su madre; condenó al demandado al pago de una pensión definitiva en favor de los menores y decretó un régimen de visitas en favor del demandado.

d) **Recursos de apelación.** Inconformes, ambas partes interpusieron sendos recursos de apelación que fueron resueltos por la Tercera Sala Familiar del entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en el sentido de revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento, a fin de que la Juez de origen realizara todas las gestiones necesarias para sostener una plática con los menores, en presencia del agente del Ministerio Público con el objeto de formarse correctamente un criterio respecto de la situación que guardan los menores y sus progenitores; ordenó también a la juzgadora primigenia que, una vez hecho lo anterior, se pronunciara nuevamente sobre el tema de guarda y custodia, visitas y convivencias y la pensión alimenticia únicamente para los menores hijos, **reproduciendo la parte considerativa en lo que se refería a la improcedencia de la acción de divorcio y pérdida de la patria potestad;** y no emitió condena en costas.

e) **Juicio de amparo directo.** Inconforme, la actora promovió juicio de amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, donde quedó radicado como AD. 558/2006. El dieciséis de octubre de dos mil seis, el órgano jurisdiccional de amparo concedió la protección constitucional para el efecto de que la autoridad responsable (tribunal de alzada) dejara insubsistente la sentencia reclamada y



para que, en caso de que lo considerara necesario, realizara ella misma las gestiones pertinentes para recibir la comparecencia de los menores y, hecho lo cual, resolviera sobre la acción principal ejercida y las prestaciones accesorias, como lo son la guarda y custodia, régimen de visitas y pensión alimenticia para los menores hijos.

f) En lo que interesa para la resolución del presente asunto, el Tribunal Colegiado en cita afirmó su competencia para resolver el juicio de amparo, en términos de los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones V, inciso c), y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo (abrogada); 37, fracción I, inciso c), 38 y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por reclamarse una sentencia definitiva, pronunciada en un juicio en materia familiar.

g) Al respecto, estimó que ello era así a pesar de que, en el caso, la sentencia reclamada, además de resolver la controversia en lo principal, también ordenó reponer el procedimiento, pues tal circunstancia no impedía que tuviera el carácter de definitivo para los efectos del amparo directo.

h) Sobre esta temática, invocó el contenido de los artículos 46 y 158 de la Ley de Amparo (abrogada), de los que advirtió que el legislador definió a las sentencias definitivas como aquellas que deciden el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas; y que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecta a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo.

i) Además, tomó en cuenta que el juicio natural tuvo por objeto resolver **a)** la disolución del vínculo matrimonial; **b)** la pérdida de la patria potestad que el demandado ejercía sobre sus menores hijos; **c)** el pago y fijación de una pensión alimenticia para los menores y la actora; y, **d)** la custodia de los menores a favor de la actora. La Juez de primer grado resolvió que la acción de divorcio necesario y la pérdida de la patria potestad no fueron acreditadas, sin embargo, ante la separación de los cónyuges, decretó la guarda y custodia de los menores a favor de la accionante, condenó al demandado al pago de una pensión



alimenticia a favor de la actora y sus hijos, y decretó un régimen de visitas para el demandado. La Sala responsable confirmó la sentencia recurrida sólo en lo referente a que la acción de divorcio necesario y la pérdida de la patria potestad del demandado fueron improcedentes pero, respecto a las cuestiones accesorias a la acción principal las dejó insubsistentes y ordenó reponer el procedimiento para el efecto de que los menores fueran escuchados en una plática con el agente del Ministerio Público, hecho lo cual, la juzgadora primigenia resolviera lo procedente en relación a la guarda y custodia, régimen de visitas y convivencias y la pensión alimenticia a favor de los menores, **en la inteligencia de que lo resuelto en cuanto al divorcio y la pérdida de la patria potestad, quedaban firmes y debían reiterarse en la nueva resolución que se dictara respecto de las cuestiones que se dejaron insubsistentes por falta de parecer de los menores.**

j) De lo anterior, este Tribunal Colegiado concluyó que la autoridad responsable resolvió la controversia en lo principal, al confirmar la improcedencia de la acción de divorcio necesario y de la pérdida de la patria potestad, con lo cual se actualizó el supuesto previsto en el artículo 46 de la Ley de Amparo, referente a que será sentencia definitiva aquella que resuelva el juicio en lo principal; ello con independencia de que, en el caso, tal resolución hubiera ordenado reponer el procedimiento, porque la materia de esa reposición eran cuestiones accesorias a la acción principal. Situación que, consideró este órgano de amparo, se corroboraba con lo dispuesto en el artículo 283 del Código Civil para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), al disponer que la sentencia (de divorcio), fijará la situación de los hijos, debiendo resolver sobre los derechos inherentes a la patria potestad, guarda y custodia y demás derechos que aseguren su sano desarrollo. Ello, aunado a que lo que se resolviera respecto de tales cuestiones accesorias no afectaría lo resuelto de manera definitiva en el sentido de que la acción de divorcio y la pérdida de la patria potestad fueron improcedentes.

k) Al tenor de lo hasta aquí relacionado, el Tribunal Colegiado concluyó que la sentencia reclamada sí resolvió la controversia en lo principal, dado que confirmó la improcedencia de la acción de divorcio y de la pérdida de la patria potestad, como acciones destacadas, respecto de las cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas, por lo que, tiene el carácter de sentencia definitiva que motiva la procedencia del juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, no obstante de que al mismo tiempo haya ordenado reponer el procedimiento, porque tal deter-



minación es respecto de cuestiones accesorias a la acción principal que se ejerció y, por ende, no incidía para contrarrestar el carácter definitivo de aquella; y que ello no era obstáculo para analizar la legalidad de la resolución que ordenó la reposición del procedimiento, pues si bien ello podría ser competencia de un Juzgado de Distrito, lo cierto era que no podía dividirse la continencia de la causa, dado que la sentencia es una unidad indivisible, por lo que no era factible que la parte relativa a la reposición del procedimiento se impugnara mediante amparo indirecto y la parte que resolvió el juicio en lo principal, mediante amparo directo.

l) El tribunal de amparo afirmó que, de no considerarse competente para conocer del asunto, ello implicaría dejar en estado de indefensión a la parte que no obtuvo sentencia favorable en la acción principal, pues al no reclamarse de momento en amparo directo la determinación de improcedencia de la acción de divorcio y la pérdida de la patria potestad, tales cuestiones no podrían ser analizadas al promoverse el juicio de garantías contra la determinación que en definitiva resolviera las cuestiones accesorias objeto de la reposición del procedimiento, en razón de que estarían consentidas en términos de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues al haber sido resueltas aquéllas en definitiva en la sentencia reclamada, era oportuno que se agotara el juicio constitucional en ese momento; e insistió en que la sentencia reclamada sí tenía el carácter de definitiva, aun cuando ésta ordenara la reposición del procedimiento respecto de cuestiones accesorias a la acción principal, por lo que, era competente para conocer del juicio de amparo directo.

m) En cuanto al fondo, el Tribunal Colegiado suplió la queja deficiente y consideró que, en el caso, la sentencia definitiva debió resolver la pretensión principal de divorcio, así como las accesorias relativas a la guarda y custodia, régimen de visitas y la pensión alimenticia para los menores, dado que no era factible resolver en definitiva la acción de divorcio y dejar para un posterior momento la situación legal de los hijos, pues no podía dividirse la continencia de la causa, situación que constreñía al órgano jurisdiccional a resolver en una sola sentencia las cuestiones inherentes a su potestad jurisdiccional, dado que la familia es una cuestión de orden público; y que la propia autoridad responsable debió gestionar de oficio la comparecencia de los menores para salvaguardar su derecho a ser escuchados en el juicio y, hecho lo cual, resolviera en definitiva las cuestiones inherentes al divorcio, a la guarda y custodia, régimen de visitas y la pensión alimenticia de los hijos de las partes.



n) Al tenor de lo expuesto, el Tribunal Colegiado concedió el amparo y protección de la Justicia Federal para los efectos ya sintetizados.

o) La sentencia de este amparo directo 558/2006 dio origen a la tesis aislada I.110.C.162 C, de rubro y texto siguientes:

"AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE DECIDIÓ LA CONTROVERSIA EN LO PRINCIPAL (ACCIÓN DE DIVORCIO NECESARIO), AUN CUANDO ORDENE REPONER EL PROCEDIMIENTO EN LO ACCESORIO. En términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 46 y 158 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, procede cuando se reclama una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga 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. Acorde con lo anterior, la sentencia de segunda instancia que resuelve la controversia en lo principal, pero al mismo tiempo ordena reponer el procedimiento para decidir sobre cuestiones accesorias, debe considerarse como definitiva, en razón de decidir la acción principal ejercitada; como ocurre en el caso, en donde se resuelve en definitiva la acción de divorcio necesario, pero se ordena reponer el procedimiento respecto de la guarda y custodia de los hijos, régimen de visitas y pensión alimenticia, con la finalidad de respetar el derecho de los menores a ser escuchados en el juicio; de modo tal, que la circunstancia de que también ordene reponer el procedimiento en las cuestiones accesorias a la acción principal, no impide que el Tribunal Colegiado de Circuito conozca del amparo, porque no se puede dividir la continencia de la causa, al ser la sentencia una unidad indivisible, es decir, que jurídicamente no es factible que la determinación de reponer el procedimiento se impugne mediante amparo indirecto y la parte que resolvió el juicio en lo principal, por la vía directa. De ahí, que tratándose de una sentencia con dichas características su análisis compete al Tribunal Colegiado de Circuito."

10. Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito. Dicho órgano jurisdiccional de amparo resolvió los juicios de amparo directo 754/2019, 294/2020 y 337/2020, con las siguientes características:



11. Juicio de amparo directo 754/2019.

a) **Juicio de origen.** Se trata de un juicio ordinario civil de reconocimiento de paternidad promovido por una mujer en representación de su menor hijo.

b) **Segunda instancia.** El tribunal de apelación ordenó reponer el procedimiento, dejando subsistentes todas las actuaciones en el juicio, a fin de que el juzgador de origen ordenara todas las pruebas que estimara pertinentes a fin de determinar la posibilidad económica del deudor alimentario y, hecho lo anterior, **con plenitud de jurisdicción dictara la sentencia definitiva** correspondiente relativa a los alimentos reclamados por la parte actora, incluyendo los alimentos retroactivos para el menor. Esa determinación fue materia de amparo directo.

c) **Auto plenario.** El Tribunal Colegiado, en auto de tres de octubre de dos mil diecinueve, declaró carecer de competencia legal para conocer del juicio de amparo directo y remitir la demanda al Juzgado de Distrito en turno, al estimar esencialmente lo siguiente:

d) El artículo 170 de la ley reglamentaria de los preceptos 103 y 107 de la Constitución Federal dispone que el juicio de amparo directo procede ante los Tribunales Colegiados de Circuito contra las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o durante el procedimiento y que afecte a la defensa del quejoso trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones; que se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y por resoluciones que ponen fin, a aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido.

e) En el caso, el órgano de amparo en cita consideró que el acto reclamado fue la sentencia que dictó la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, por la que, al resolver el recurso de apelación, por una parte, modificó la resolución impugnada y, por otra, dejó insubsistente la sentencia definitiva que emitió el Juez Civil de Primera Instancia, ordenó reponer el procedimiento para que, dejando subsistentes las actuaciones del juicio, dicho



juzgador proveyera sobre las pruebas ofrecidas por la actora y, de oficio, ordenara el desahogo de otros medios de convicción para determinar la posibilidad económica del deudor alimentario y, hecho lo anterior, con plenitud de jurisdicción dictara la sentencia definitiva correspondiente relativa a los alimentos reclamados por la parte actora, incluyendo los alimentos retroactivos para el menor.

f) De lo anterior, el Tribunal Colegiado advirtió que la resolución combatida no corresponde a uno de los actos a los que se refiere el artículo 170 de la Ley de Amparo, por lo que estimo carecer de competencia legal para avocarse a su conocimiento. En opinión del tribunal, el acto reclamado corresponde a uno de los emitidos dentro del juicio, pues si bien es cierto que se dejó firme lo relativo al reconocimiento de la paternidad, también lo es que se ordenó reponer el procedimiento y dictar una nueva sentencia respecto de los alimentos; por lo que conforme al artículo 107, fracción IV, de la ley de la materia, dicho conocimiento y competencia corresponden a un Juez de Distrito.

g) Con base en todo lo expuesto, el órgano de amparo declaró su incompetencia legal para conocer de la demanda de amparo, en términos de los artículos 107, fracción V, inciso c), de la Constitución General de la República, 45 y 170 de la Ley de Amparo y 37, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y concluyó que atento a la fracción X del punto tercero del Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de quince de febrero de dos mil trece, lo procedente era remitir, previa formación del cuaderno de antecedentes, la demanda de garantías a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito, para que, a su vez, la enviara al Juzgado de Distrito que por turno le correspondiera conocer del asunto y determinara lo procedente conforme a derecho.

12. Juicio de amparo directo 294/2020.

a) **Juicio de origen.** El actor demandó de su cónyuge, en la vía de divorcio necesario, la disolución del vínculo matrimonial que los unía. El conocimiento de la demanda correspondió al Juzgado Civil de Primera Instancia del Cuarto Distrito Judicial de Cunduacán, Tabasco, donde se admitió a trámite y se ordenó emplazar a la demandada, a quien se le declaró en rebeldía.



b) Seguido el juicio por su tramitación legal, la juzgadora de origen dictó sentencia en la que declaró la disolución del vínculo matrimonial con todas las consecuencias legales, no emitió condena en torno al pago de alimentos para la cónyuge y declaró disuelta la sociedad conyugal.

c) **Recurso de apelación.** Inconforme, la demandada interpuso recurso de apelación que fue resuelto por la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco en el sentido de dejar insubsistente la sentencia recurrida por lo que se refería únicamente al tema de alimentos de la cónyuge e instó a la juzgadora de origen para que ordenara el desahogo de todas las pruebas que estimara conducente para investigar la capacidad económica del actor y el estado de necesidad de la demandada, hecho lo cual, resolviera lo que en derecho correspondiera; **quedando firmes todas las actuaciones habidas en el proceso hasta antes de la citación para oír sentencia y lo relativo al tema de la acción de divorcio, disolución y liquidación de la sociedad conyugal.**

d) **Juicio de amparo directo.** De nuevo en desacuerdo, la demandada promovió juicio de amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, quien determinó carecer de competencia legal para resolver el asunto y ordenó remitirla al Juzgado de Distrito en turno.

e) Al respecto partió de lo dispuesto por el artículo 107, fracción V, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el precepto 170, fracción I, de la Ley de Amparo, de los cuales advirtió que el juicio de amparo directo sólo procede cuando se reclama una sentencia definitiva o un laudo y una resolución que pone fin a juicio; que de acuerdo al numeral 170 en cita, sentencia definitiva o laudo es la resolución que decide el juicio en lo principal (al establecer el derecho discutido, en cuanto a la acción y la excepción) y por resolución que pone fin al juicio se entiende, en términos del indicado precepto, aquélla que sin decidir el juicio en lo principal, lo da por concluido; característica que revela que el juicio de amparo constituye un medio extraordinario de defensa para invalidar los actos de autoridad que pretendidamente conculquen derechos fundamentales, puesto que sólo procede, por regla general y limitativa en la vía de amparo directo, respecto de actos definitivos; por lo que, el juicio de amparo directo es competencia de un órgano colegiado y



sólo procede en contra de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

f) Respecto al caso concreto, el órgano jurisdiccional de amparo estimó que si la sentencia reclamada dejó insubsistente la sentencia de primera instancia, en lo atinente a los alimentos de la actora y ordenó la reposición del procedimiento, dejándose insubsistentes todas las actuaciones en el juicio, a fin de que la Juez primigenia ordenara todas las pruebas que estimara pertinentes para investigar la capacidad económica del actor y el estado de necesidad de la demandada, y realizado lo anterior, resolviera lo que legalmente procediera, quedando firme lo relativo al tema de la acción de divorcio, disolución y liquidación de la sociedad conyugal; entonces fue evidente que la resolución reclamada, no tiene la naturaleza de una sentencia definitiva o laudo ni es una resolución que ponga fin al juicio, que le permitiera sostener su competencia para resolver el juicio de amparo, pues si bien, el fallo de segunda instancia resolvió en parte la litis materia del juicio, lo relacionado con los alimentos no fue resuelto y será hasta que se emita sentencia que defina en su totalidad la litis cuando tal Tribunal Colegiado podría analizar en amparo directo la sentencia reclamada y aquella que se emita una vez repuesto el procedimiento, en aras de acatar los principios de concentración, conexidad de causa y economía procesal.

g) Bajo esa lógica, el Tribunal Colegiado concluyó que, conforme a la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, correspondía a un Juez de Distrito conocer del asunto; pues al no tratarse la sentencia reclamada de actos a los que se refiere el artículo 170 de la Ley de Amparo, carecía de competencia legal para avocarse a su conocimiento y, como dicho acto reclamado más bien se trata de una resolución derivada de actos emitidos dentro del juicio pues no obstante que dejó firme lo relativo a la acción de divorcio, se ordenó reponer el procedimiento y dictar una nueva sentencia respecto de los alimentos, por lo que conforme lo establece el artículo 107, fracción IV, de la ley de la materia, dicho conocimiento y competencia correspondían a un Juez de Distrito.

13. Juicio de amparo directo D.C. 337/2020.

a) **Juicio de origen.** Una mujer, en representación de su menor hijo, promovió juicio ordinario civil de investigación y reconocimiento de paternidad,



aseguramiento y, accesoriamente, la fijación de una pensión alimenticia. El conocimiento del asunto correspondió al Juzgado Civil de Primera Instancia del Tercer Distrito Judicial en Jalpa de Méndez, Tabasco, quien admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar al demandado. Este último no dio contestación a la demanda instaurada en su contra, por lo que, el juzgador de origen lo declaró en rebeldía.

b) El referido juzgador declinó competencia en favor de la Juez Mixto del Décimo Quinto Distrito Judicial de Jalapa, Tabasco, quien la aceptó y se avocó al conocimiento del asunto. Seguido el juicio por su tramitación legal, la juzgadora en cita dictó sentencia en el sentido de declarar judicialmente la paternidad del demandado respecto del actor; otorgó el apellido del demandado al actor y cambió el nombre de este último; estableció la filiación; condenó al demandado al pago de una pensión alimenticia definitiva y retroactiva, y no hizo condena al pago de los gastos y costas del juicio.

c) **Recurso de apelación.** Inconformes, ambas partes interpusieron sendos recursos de apelación que fueron resueltos por la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco en el sentido de declarar la nulidad de la diligencia de emplazamiento y ordenó la reposición del procedimiento en primera instancia para el efecto de que se practicara nuevamente la diligencia de emplazamiento y dejó subsistentes las actuaciones relativas al desahogo de las pruebas periciales en genética molecular de ácido desoxirribonucleico (ADN).

d) Inconforme, el demandado promovió juicio de amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, cuyos integrantes determinaron carecer de competencia legal para conocer del asunto y ordenaron el envío de la demanda al Juzgado de Distrito en turno.

e) El Juez Quinto de Distrito en el Estado de Tabasco aceptó la competencia que se le declinó y concedió la protección constitucional.

f) En cumplimiento, la Sala responsable dictó una nueva resolución por la que modificó la sentencia de primer grado, al considerar, por una parte, infun-



dados los agravios propuestos por el demandado y, por otra, infundados y algunos fundados de los propuestos por el actor; condenó al demandado al pago del costo de la prueba pericial en materia de genética molecular que la parte actora desahogó en juicio; decretó que el actor tenía derecho a recibir una pensión alimenticia de parte de su progenitor y retroactiva desde el día en que nació; **ordenó la reposición del procedimiento de primera instancia** (quedando subsistentes todas las actuaciones), para efectos de que la juzgadora primigenia ordenara todas las pruebas pertinentes que evidenciaran la posibilidad económica del deudor alimentario y las necesidades del acreedor alimentario, hecho lo cual, **con plenitud de jurisdicción, dictara la sentencia definitiva correspondiente** relativa al monto de los alimentos definitivos que se reclamaban, así como el cuántum de la pensión alimenticia retroactiva.

g) Inconforme con esta última determinación, el demandado promovió juicio de amparo directo, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, cuyos integrantes determinaron carecer de competencia legal para conocer del asunto y ordenaron remitir la demanda al Juzgado de Distrito en turno.

h) Al respecto, el tribunal de amparo retomó las consideraciones sustentadas al resolver los juicios de amparo 754/2019 y 294/2020 que ya fueron sintetizados en párrafos precedentes. Así, a partir del contenido del artículo 107, fracción V, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del numeral 170, fracción I, de la Ley de Amparo, explicó lo que se entiende por sentencia definitiva, laudo y por resolución que pone fin a juicio; que el juicio de amparo directo es competencia de los Tribunales Colegiados y que si, en el caso, se dejó insubsistente la sentencia recurrida y se ordenó la reposición del procedimiento para efectos de que se ordenara de manera oficiosa todo lo conducente para determinar la capacidad económica del deudor alimentario y la necesidad del acreedor alimentario, hecho lo cual, la juzgadora de primera instancia debía decretar una pensión alimenticia definitiva, entonces era evidente que la resolución reclamada no tenía la naturaleza de una sentencia definitiva ni de una resolución que pusiera fin al juicio, pues si bien era cierto que resolvió en parte la litis materia del juicio, lo relacionado con el monto de los alimentos definitivos reclamados por la parte actora, así como el cuántum de la pensión alimenticia retroactiva a que tenía derecho el actor, no habían sido



resueltos y sería hasta que se emitiera sentencia que defina en su totalidad la litis cuando el Tribunal Colegiado pudiera analizar en amparo directo la sentencia reclamada y aquella que se emitiera una vez repuesto el procedimiento, en aras de acatar los principios de concentración, conexidad de causa y economía procesal.

i) Bajo esa misma línea argumentativa, este Tribunal Colegiado determinó que, en términos del precepto 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el conocimiento del asunto correspondía a un Juzgado de Distrito; pues se reclamaba una resolución derivada de actos emitidos dentro del juicio ya que si bien se dejó firme lo relativo a la paternidad declarada y la decisión de que el actor tenía derecho a recibir una pensión alimenticia definitiva de su progenitor, así como una retroactiva desde el día en que nació, lo cierto era que se ordenó reponer el procedimiento, por lo que era evidente que se dictaría una nueva sentencia respecto de los tópicos señalados y, por ende, acorde con lo establecido por el artículo 107, fracción IV, de la ley de la materia, dicho conocimiento y competencia correspondían a un Juez de Distrito.

Hasta aquí las consideraciones en que los tribunales de amparo apoyaron sus criterios.

14. En lo anteriormente relacionado, se advierte que ambos órganos jurisdiccionales de amparo se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial para determinar si el juicio de amparo directo es procedente cuando el acto reclamado es una sentencia de segunda instancia que, además de pronunciarse en definitiva sobre la pretensión principal, ordena la reposición del procedimiento.

15. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el segundo de los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis también se encuentra satisfecho, pues los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma problemática jurídica, dado que los criterios adoptados surgieron de controversias en materia familiar en las que se reclamaron tanto prestaciones principales, como otras accesorias.



16. Además, existe identidad en lo que ve al trámite de los juicios que dieron lugar a los criterios que participan en esta contradicción, pues en todos ellos prevalece el principio de unidad y concentración, es decir, ninguno se rige por normas procesales que permitan escindir la resolución para resolver sobre diversas cuestiones en distintos momentos del proceso, como ocurre, por ejemplo, en los juicios de divorcio sin expresión de causa.

17. En efecto, como ha quedado evidenciado en la relación de antecedentes de cada uno de los asuntos, se trata de juicios en los que las pretensiones, tanto principales como accesorias, debieron resolverse en una única sentencia definitiva, al tratarse de causas tramitadas en la vía ordinaria civil, en ejercicio de la acción de divorcio necesario y de reconocimiento de paternidad, cuyas reglas procesales no admiten el dictado de diversos fallos para resolver las diferentes pretensiones formuladas por las partes.

18. De hecho, al margen de haber aceptado la competencia para conocer del juicio de amparo directo promovido contra la sentencia en la que se expresaron consideraciones sobre las pretensiones principales y se ordenó reponer el juicio sobre las cuestiones accesorias, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito fue puntual en señalar que la sentencia definitiva debió resolver la pretensión principal de divorcio, así como las accesorias relativas a la guarda y custodia, régimen de visitas y la pensión alimenticia para los menores, dado que no era factible resolver en definitiva la acción de divorcio y dejar para un posterior momento la situación legal de los hijos, pues no podía dividirse la continencia de la causa, situación que constreñía al órgano jurisdiccional a resolver en una sola sentencia las cuestiones inherentes a su potestad jurisdiccional, dado que la familia es una cuestión de orden público.

19. En la siguiente tabla se explica el tipo de juicio que dio lugar a los criterios que participan en esta contradicción de tesis:

Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito	Juicio de amparo directo 558/2006. Derivado de un juicio ordinario civil en el que se ejerció la acción de divorcio necesario.
---	---



Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito	Juicio de amparo directo 754/2019.
	Derivado de un juicio ordinario civil en el que se ejerció la acción de reconocimiento de paternidad.
	Juicio de amparo directo 294/2020.
Derivado de un juicio ordinario civil en el que se ejerció la acción de divorcio necesario.	
Juicio de amparo directo 337/2020.	
Derivado de un juicio ordinario civil en el que se ejerció la acción de investigación y reconocimiento de paternidad.	

20. Asimismo, al resolverse la segunda instancia, en todos los procesos de que se trata, el tribunal de alzada emitió pronunciamiento sobre la pretensión principal, no obstante, ordenó la reposición del procedimiento para llevar a cabo ciertos actos sobre aspectos que atañen a las cuestiones accesorias. Esa determinación fue materia de amparo directo, respecto de la cual, los Tribunales Colegiados emitieron decisiones contrarias.

21. El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, estimó gozar de competencia legal para conocer del asunto, con el argumento de que, al haberse resuelto la cuestión principal y repuesto el proceso solamente para los aspectos accesorios, esa determinación constituye una sentencia definitiva para efectos del juicio de amparo directo, al haber confirmado la improcedencia de la acción de divorcio y la pérdida de la patria potestad.

22. Sobre ello, explicó que, la circunstancia de que en la sentencia reclamada se ordenara reponer el procedimiento respecto de cuestiones accesorias, no incidía en el carácter de definitivo de la sentencia reclamada, pues si bien tales cuestiones podrían ser competencia de un Juez de Distrito, no podría dividirse la continencia de la causa, al impugnarse en amparo indirecto las cuestiones accesorias y en amparo directo la contienda principal.



23. Por su parte, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, resolvió tres amparos directos, en los que declaró carecer de competencia legal y fincó competencia en favor de un Juez de Distrito.

24. En el primer amparo que fue de su conocimiento, el órgano jurisdiccional colegiado determinó carecer de competencia ya que la resolución que se reclamó deriva de actos emitidos dentro del juicio, pues si bien quedó firme el reconocimiento de la paternidad, lo cierto fue que se repuso el procedimiento para dictar una nueva sentencia respecto de los alimentos.

25. En el segundo caso, determinó carecer de competencia legal, dado que la sentencia reclamada dejó insubsistente el fallo de primera instancia por lo que se refería al tema de alimentos y ordenó la reposición del procedimiento, a fin de que la Juez primigenia ordenara todas las pruebas que estimara pertinentes para investigar la capacidad económica del actor y el estado de necesidad de la demandada, y efectuado lo anterior, resolviera lo que legalmente proceda (sic), quedando firme lo relativo al tema de la acción de divorcio, disolución y liquidación de la sociedad conyugal; de ahí, que en su opinión, la resolución reclamada no tenía la naturaleza de una sentencia definitiva, pues si bien era cierto se resolvió en parte la *litis* materia del juicio, lo relacionado con los alimentos no fue resuelto y será hasta que se emita sentencia que defina en su totalidad la *litis* cuando tal Tribunal Colegiado podría analizar en amparo directo la sentencia reclamada.

26. Por último, en el diverso amparo directo se declaró incompetente y estimó que la competencia correspondía a un Juez de Distrito, pues se reclamaban actos emitidos dentro del juicio, ya que, si bien se dejó firme la declaración de paternidad y que el menor tenía derecho a una pensión alimenticia, lo cierto era que se ordenó reponer el procedimiento.

27. Lo anterior pone de manifiesto que, si bien las situaciones fácticas y jurídicas que fueron la base para el dictado de las respectivas resoluciones fueron diversas, como también lo fueron los problemas puestos a consideración de los órganos colegiados, lo cierto es que sí se emitieron decisiones opuestas en torno a la procedencia del juicio de amparo directo cuando en la sentencia que constituye el acto reclamado se emitió decisión sobre la cuestión principal,



pero se ordenó la reposición del procedimiento para la realización de ciertos actos procesales enderezados a resolver sobre las prestaciones accesorias.

28. De ahí, que esta Primera Sala considera que el presente asunto sí cumple con los requisitos de existencia, pues lo afirmado por uno de los Tribunales Colegiados fue negado por el otro.

29. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver. La pregunta que detona la posición contraria de los criterios apuntados estriba en resolver si procede la vía de amparo directo, cuando el acto reclamado consiste en la resolución de segunda instancia, dictada en un juicio regido por los principios de unidad y de concentración, por la que se emite pronunciamiento sobre ciertas prestaciones, específicamente sobre la pretensión principal, y se ordena reponer el procedimiento para resolver aspectos secundarios o si, por el contrario, el Tribunal Colegiado debe negarse a conocer de tal acto, al no tratarse de una sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio.

V. Estudio

30. Para determinar cuál es la tesis que debe prevalecer se hace indispensable establecer el sistema legal de procedencia del juicio de amparo directo, después determinar la naturaleza jurídica de una resolución irrecurrible que contiene consideraciones sobre la pretensión principal, pero ordena reponer el procedimiento para allegarse de elementos que atañen a las cuestiones accesorias y, finalmente, determinar si ésta se adecua a alguno de los supuestos de procedencia.

31. El artículo 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice:

"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:



"...

"V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

"a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

"b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

"c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

"En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y,

"d) En materia laboral, cuando se reclamen resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales o laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus homólogos en las entidades federativas;

"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

32. El artículo 170 de la Ley de Amparo, por su parte, establece:

"Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:



"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

"Para efectos de esta ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de Control;

"II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por Tribunales de lo Contencioso Administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

"En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Tribunal Colegiado de Circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que éste sea



considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo."

33. De lo anterior se colige que el juicio de amparo directo procede, de manera taxativa, en dos casos:

- a) Cuando el acto reclamado es una sentencia definitiva o un laudo; y,
- b) Cuando el acto reclamado es una resolución que pone fin al juicio.

34. El propio artículo 170 de la Ley de Amparo conceptúa cada uno de esos casos, de manera que, por sentencia definitiva se entiende la que decide el juicio en lo principal y respecto de los cuales las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario, en virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas. También se considera sentencia definitiva la dictada en primera instancia, en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieran renunciado expresamente a la interposición de los recursos ordinarios que procedieran, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia. Por resolución que pone fin al juicio se entiende, dice el indicado numeral, aquella que, sin decidir el juicio en lo principal, lo da por concluido y respecto de la cual las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario en virtud del cual pueden ser modificadas o revocadas.

35. Respecto a la frase: "decidir el juicio en lo principal" este Alto Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en el sentido de que debe entenderse por tal, para los efectos del amparo directo, la que define una controversia en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que hayan motivado la *litis contestatio*, siempre que, respecto de ella, no proceda ningún recurso ordinario por el cual pueda ser modificada o reformada.⁴

36. Ha lugar ahora a resolver si la resolución de segunda instancia dictada en un juicio en el que rigen los principios de unidad y concentración, en la que,

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia, publicada con el número 1773, en la página 2840 de la Segunda Parte del último *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* «con número de registro digital 395357», cuyo rubro es: "SENTENCIA DEFINITIVA."



habiendo emitido pronunciamiento sobre una de las pretensiones principales, ordena reponer el procedimiento para el desahogo de actos procesales que involucran las prestaciones accesorias, se encuentra en alguno de los supuestos normativos que han quedado precisados.

37. Como punto de partida, debe decirse que en todos los asuntos que participan en la presente contradicción de tesis, la reposición de autos ordenada por el tribunal de apelación, al dictar el acto reclamado, fue en el sentido de **dejar insubsistente la sentencia de primera instancia**. Si bien en algunos casos, se ordenó la reposición del procedimiento desde etapas tempranas de su desarrollo, en alguno otro, dicha reposición fue para dejar subsistente lo actuado hasta antes de la citación para sentencia, mientras que, en otros, la reposición tuvo como finalidad la celebración de audiencias o la recopilación de pruebas para resolver aspectos accesorios, sin embargo, lo contundente es que, en todas ellas, se dejó insubsistente el acto jurídico "sentencia" de primera instancia y se ordenó la continuación del juicio a partir de cierta etapa.

38. Incluso en el asunto resuelto por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, la Sala responsable precisó que la determinación sobre la disolución del matrimonio y el tema de la patria potestad habría de reiterarse al dictar la "nueva sentencia", lo que pone de manifiesto que en ninguno de los casos subsistió la sentencia de primer grado, en términos de lo resuelto por el tribunal de apelación al dictar el acto reclamado.

39. Dicha aclaración adquiere relevancia porque, para resolver sobre la vía de amparo que resulta procedente, es necesario establecer la naturaleza del acto reclamado desde antes de proveer sobre la admisión de la demanda de amparo, esto, al margen de la decisión que pueda emitirse al resolver en el fondo el juicio de amparo, en el que una eventual concesión de amparo pudiera dar lugar a dejar insubsistente dicha reposición del juicio.

40. No obstante, tales eventualidades no pueden considerarse para determinar la naturaleza del acto reclamado que debe valorarse por la autoridad de amparo en sus términos. En ese tenor, si con motivo de lo resuelto en dicho acto, ha de quedar insubsistente el acto jurídico "sentencia" de primer grado,



debe concluirse que no existe decisión en el juicio principal sino que, antes bien, dicha orden tiene como efecto el restablecimiento del proceso y su continuación a partir de la violación advertida por la autoridad revisora.

41. Ciertamente, la reposición del procedimiento implica volver el litigio al estado en que se encontraba antes de haberse cometido alguna ilegalidad o incurrido en omisión de lo procedente e imprescindible en su tramitación, para un nuevo curso ajustado a lo debido.

42. La resolución de segunda instancia que se ocupa del recurso de apelación contra la sentencia de primer grado que ordena reponer el procedimiento, no puede considerarse como de aquellas que deciden el juicio en lo principal, porque no establece el derecho en cuanto a la acción y a la excepción que motivó la *litis contestatio*, aun cuando la autoridad revisora emita consideraciones sobre ciertas pretensiones y ordene su firmeza, pues esa determinación conlleva también la orden de reiterar tales determinaciones en la sentencia definitiva que se dicte una vez que los autos del juicio de origen queden, de nueva cuenta, en estado de resolución, lo que se traduce en un reconocimiento implícito de que aún no hay una decisión formal sobre el tópic.

43. Es así que las consideraciones emitidas por el tribunal de alzada no pueden constituir una sentencia definitiva, al haberse dejado insubsistente la sentencia de primer grado pues, por razón de orden lógico, ante la inexistencia de una sentencia de primera instancia que, en principio, es la que resuelve acción y excepción, no resulta válido hacer referencia a una sentencia definitiva de segundo grado, pues esto llevaría incluso a negar *ex ante* la validez misma del fallo que ordenó la reposición y que es materia de análisis en el juicio de amparo.

44. Tampoco se puede considerar que se trate de una resolución que pone fin al juicio, sin decidir el conflicto jurídico en lo principal, porque, como ya se dijo, la reposición implica que el asunto vuelva a la etapa de instrucción, para que se superen las deficiencias sobre ilegalidad o se colme lo procedente e imprescindible en su tramitación, si se hubiera incurrido en alguna omisión, a fin de resolver el fondo en una nueva sentencia.



45. En esas condiciones cabe concluir que, en el caso de nuestra atención, no se actualiza ninguno de los supuestos de procedencia del juicio de amparo directo.

46. A partir de lo anterior, debe concluirse que, ante la orden de dejar insubsistente el acto jurídico "sentencia", no existe decisión en el juicio principal, por lo que no se está frente a una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin a juicio, por lo que no procede el juicio de amparo directo, en términos del contenido que informa la jurisprudencia P./J. 3/95, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, y que se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, mayo de 1995, página 35, materia común, Novena Época, con número de registro digital: 200374, que dice:

"AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción V de la Constitución General de la República, así como 46 y 158 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede taxativamente cuando se reclama una sentencia definitiva (laudo si se trata de un juicio laboral) o una resolución que pone fin al juicio. La resolución de segunda instancia que ordena reponer el procedimiento, no se adecua a ninguno de esos supuestos, porque no decide el juicio en lo principal, es decir, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y a la excepción que dieron lugar a la *litis contestatio* y menos aún dio por concluido el juicio, pues esa decisión tiene como finalidad volver el pleito al estado en que se encontraba antes de cometerse la infracción que dio lugar a esa clase de resolución, para un nuevo curso que se ajuste a la disposición expresa de la ley. Por tanto, el juicio de amparo directo que se promueva contra una resolución de esa naturaleza es improcedente."

47. En la contradicción de tesis que dio lugar al criterio que ha quedado reproducido, a diferencia de la problemática que aquí se plantea, en uno de los asuntos que participaron, la autoridad responsable de segunda instancia no emitió pronunciamiento alguno sobre las prestaciones principales y se limitó a ordenar la reposición del procedimiento, mientras que en el otro asunto no se dieron las razones de la competencia afirmada por el Tribunal Colegiado, pero se trató de una reposición que solamente involucró a dos codemandados, sin



emitir decisión sobre un tercero, respecto de lo cual el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó pertinente dejar asentado que en la sentencia reclamada no se hizo ningún distingo en torno a la firmeza de la condena impuesta al demandado que sí fue llamado a juicio, pues el acto reclamado simplemente ordenó reponer el procedimiento con el fin de integrar adecuadamente la relación jurídico procesal con todas las personas demandadas.

48. En esas circunstancias, se estima que la jurisprudencia apuntada es aplicable al presente asunto por analogía, pues subyace la misma causa para estimar que el acto reclamado no se trata de una sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin a juicio, a saber: el hecho de que tal acto ordena la reposición del procedimiento y, al final, no decide la acción y excepción que motivó la *litis contestatio*.

49. Atento a lo manifestado, esta Primera Sala estima que el criterio que debe regir con carácter jurisprudencial es el que enseguida se precisa:

AMPARO DIRECTO. NO ES PROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA, DICTADA EN UN JUICIO QUE SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y CONCENTRACIÓN, QUE ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO, AUN CUANDO EL TRIBUNAL DE ALZADA, AL EMITIR EL ACTO RECLAMADO SE HAYA PRONUNCIADO SOBRE PRETENSIONES PRINCIPALES QUE HABRÁN DE REITERARSE AL DICTARSE LA NUEVA SENTENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si procede la vía de amparo directo, cuando el acto reclamado consiste en la resolución de segunda instancia, por la que se emite pronunciamiento sobre ciertas prestaciones, específicamente sobre la pretensión principal, y se ordena reponer el procedimiento para resolver aspectos secundarios o si, por el contrario, el Tribunal Colegiado debe negarse a conocer de tal acto, al no tratarse de una sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio. En todos los asuntos, el acto reclamado se dictó en juicios en los que la totalidad de las pretensiones ameritaban ser resueltas en una misma sentencia.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el juicio de amparo directo no es procedente cuando se reclama la resolución de segunda instancia que ordena reponer el procedimiento, aun cuando el tribunal de alzada, al emitir el acto reclamado, se haya pronunciado sobre las pretensiones principales que habrán de reiterarse al dictarse la nueva sentencia, pues tal determinación no constituye una sentencia definitiva ni una resolución que pone fin al juicio.

Justificación: De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 170 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede taxativamente cuando se reclama una sentencia definitiva, laudo o una resolución que pone fin al juicio. La resolución de segunda instancia que ordena reponer el procedimiento no se adecua a ninguno de esos supuestos, aun cuando en su emisión, el tribunal de alzada se haya pronunciado sobre las pretensiones principales, que habrán de reiterarse al dictarse la nueva sentencia que llegue a dictar el Juez de origen, pues lo definitivo es que, con esa manera de proceder en realidad no existe una sentencia que establezca el derecho en cuanto a la acción y a la excepción que dieron lugar a la *litis contestatio*, tanto porque tales consideraciones habrán de reiterarse en la nueva sentencia que se dicte una vez que el juicio de origen quede en estado de resolución, como porque tal determinación no da por concluido el juicio, pues la orden de reponer el procedimiento tiene como finalidad volver el pleito al estado en que se encontraba antes de cometerse la infracción que dio lugar a esa clase de resolución, para un nuevo curso que se ajuste a la disposición expresa de la ley. Por tanto, el juicio de amparo directo que se promueva contra una resolución de esa naturaleza es improcedente.

VI. Decisión

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.



RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este toca 48/2021, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la última parte de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Nota: La tesis aislada I.110.C.162 C citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 2019, con número de registro digital 172622.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO. NO ES PROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA, DICTADA EN UN JUICIO QUE SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y CONCENTRACIÓN, QUE ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO, AUN CUANDO EL TRIBUNAL DE ALZADA, AL EMITIR EL ACTO RECLAMADO SE HAYA PRONUNCIADO SOBRE PRETENSIONES PRINCIPALES QUE HABRÁN DE REITERARSE AL DICTARSE LA NUEVA SENTENCIA.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si procede la vía de amparo directo, cuando el acto reclamado consiste en la resolución de segunda instancia, por la que se emite pronunciamiento sobre ciertas prestaciones, específicamente sobre la pretensión principal, y se ordena reponer el procedimiento para resolver aspectos secundarios o si, por el contrario, el Tribunal Colegiado debe negarse a conocer de tal acto, al no tratarse de una sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio. En todos los asuntos, el acto reclamado se dictó en juicios en los que la totalidad de las pretensiones ameritaban ser resueltas en una misma sentencia.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el juicio de amparo directo no es procedente cuando se reclama la resolución de segunda instancia que ordena reponer el procedimiento, aun cuando el tribunal de alzada, al emitir el acto reclamado, se haya pronunciado sobre las pretensiones principales, que habrán de reiterarse al dictarse la nueva sentencia, pues tal determinación no constituye una sentencia definitiva ni una resolución que pone fin al juicio.

Justificación: De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 170 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede taxativamente cuando se reclama una sentencia definitiva, laudo o una resolución que pone fin al juicio. La resolución de segunda instancia que ordena reponer el procedimiento no se adecua a ninguno de esos supuestos, aun cuando en su emisión, el tribunal de alzada se haya pronunciado sobre las pretensiones principales, que habrán de reiterarse al dictarse la nueva sentencia que llegue a dictar el Juez de origen, pues lo definitivo es que, con esa manera de proceder en realidad no existe una sentencia que establezca el derecho en cuanto a la acción y a la excepción que dieron lugar a la *litis contestatio*, tanto porque tales consideraciones habrán de reiterarse en la nueva sentencia que se dicte una vez que el juicio de origen quede en estado de resolución, como porque tal determinación no da por concluido el juicio, pues la orden de reponer el procedimiento tiene como finalidad volver el pleito al estado en que se encontraba antes de cometerse la



infracción que dio lugar a esa clase de resolución, para un nuevo curso que se ajuste a la disposición expresa de la ley. Por tanto, el juicio de amparo directo que se promueva contra una resolución de esa naturaleza es improcedente.

1a./J. 12/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 48/2021. Entre las sustentadas por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito. 7 de julio de 2021. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 558/2006, el cual dio origen a la tesis aislada I.11o.C. 162 C, de rubro: "AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE DECIDIÓ LA CONTROVERSIA EN LO PRINCIPAL (ACCIÓN DE DIVORCIO NECESARIO), AUN CUANDO ORDENE REPONER EL PROCEDIMIENTO EN LO ACCESORIO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 2019, con número de registro digital: 172622; y,

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Circuito, al resolver los amparos directos 754/2019, 294/2020 y 337/2020, en los que consideró que era improcedente el juicio de amparo directo cuando en la sentencia reclamada se emitió decisión sobre la cuestión principal, pero se ordenó la reposición del procedimiento para la realización de ciertos actos procesales enderezados a resolver sobre las prestaciones accesorias, pues no tenía la naturaleza de una sentencia definitiva.

Tesis de jurisprudencia 12/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CARPETA DE INVESTIGACIÓN. LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIR SU ACCESO A LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO, NO PODRÁ SER IMPUGNADA A TRAVÉS DEL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 34/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 23 DE JUNIO DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: MANUEL BARÁIBAR TOVAR.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 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, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, toda vez que se trata (sic) entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.²

SEGUNDO.—**Legitimación de los denunciantes.** De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución

² Resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012, 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)". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9 «con número de registro digital: 2000331».



Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, toda vez que fue presentada por la parte quejosa y recurrente en uno de los recursos de queja.³

TERCERO.—Determinación sobre la existencia de la contradicción de tesis. A través de la exposición y contraste de las consideraciones que dieron vida a los criterios emitidos por los tribunales contendientes, se verificará la actualización de los requisitos que la hacen procedente.⁴

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. En ese sentido del concepto "contradicción" ha de entenderse en función no tanto del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad que se busca con la resolución de este tipo de asuntos: la producción de seguridad jurídica en cuanto a la homogeneidad en los criterios resueltos por los órganos jurisdiccionales.

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:

- Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

³ ***** , parte quejosa y recurrente en el recurso de queja ***** del índice del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

⁴ Sirven de apoyo las tesis de rubros siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."



a. 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,

b. 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.

Con este test lo que se busca es detectar un diferendo en los criterios interpretativos, más allá de las particularidades de cada caso concreto.

Al respecto, esta Primera Sala determina que sí se satisfacen los criterios de existencia requeridos. Los tribunales contendientes se enfrentaron a antecedentes procesales muy similares:

- Los actos reclamados en las demandas de amparo indirecto fueron la negativa de acceso a la carpeta de investigación.

- Las quejas promovieron demanda de amparo en carácter de víctimas (en representación de sus hijos menores de edad).

- Los Juzgados de Distrito que conocieron de la demanda desecharon de plano la demanda con base en el artículo 61, fracción XX, en relación con el artículo 113, ambos de la Ley de Amparo. Consideraron que se violó el principio de definitividad, toda vez que a su consideración, las quejas debieron agotar el recurso innominado regulado en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- En contra de los desechamientos, las quejas interpusieron recurso de queja.

De esta narrativa se puede evidenciar que los tribunales contendientes, en ejercicio de su arbitrio judicial, realizaron un análisis interpretativo del artículo



258 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Interpretación encaminada a determinar la impugnabilidad –a través del recurso innominado regulado en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales– de la negativa del Ministerio Público a que las víctimas accedan a la carpeta de investigación.

Más a detalle, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito consideró que el acto reclamado –la negativa de acceder a la carpeta de investigación– sí es impugnable vía el recurso innominado del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales y que, por tanto, debe ser agotado previo a la promoción del juicio de amparo indirecto.

- Sostuvo que a partir del análisis de la contradicción de tesis 233/2017 resuelta por esta Primera Sala, se advierte que el referido recurso es procedente contra todos los actos u omisiones de investigación, incluyendo la negativa de acceder a la carpeta de investigación.

- Sobre este punto, aseveró que la Suprema Corte resolvió dando especial énfasis a la intención del Constituyente Permanente de que fuera el Juez de Control quien debe controlar la legalidad de las actuaciones del Ministerio Público, de tal manera que no se atentara contra el principio de continuidad del proceso penal, cosa que sucede si se hace procedente el amparo indirecto sin agotar el recurso innominado de referencia.

- Asimismo, el tribunal afirmó que el recurso bajo estudio tiene por objeto que el Juez de Control revise las decisiones u omisiones del Ministerio Público que definen el curso de la investigación, incluyendo la negativa a las víctimas de acceder a la carpeta de investigación. Concluyó que la negativa del acceso a la carpeta no se exceptúa del principio de definitividad, pues estimar lo contrario implicaría que el arbitrio de la quejosa para optar por acudir directamente al juicio de amparo sea la regla general, no la excepción. Por tanto, declaró infundado el recurso de queja.

En contraposición, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito aseveró que la negativa de acceder a la carpeta de investigación no es impugnable a través del recurso innominado en cuestión. Sostuvo lo



anterior al referir que lo que puede ser combatido a través de ese recurso está perfectamente delimitado por el texto del artículo 258 –abstención de investigar, archivo temporal, aplicación de un criterio de oportunidad y no ejercicio de la acción penal– y por las tesis de jurisprudencia derivadas de la referida contradicción de tesis 233/2017 –las omisiones del Ministerio Público–.

En ese sentido, concluyó que la negativa de poder acceder a la carpeta de investigación no está contemplada ni en el artículo 258 ni en la contradicción de tesis aludida, pues es un acto generado por parte del Ministerio Público, distinto a una omisión. Por tanto, declaró fundado el recurso de queja, y devolvió los autos al juzgado del conocimiento para que provea lo conducente sobre la procedencia del juicio de amparo intentado.

Precisado lo anterior, ha quedado patente que estamos frente a una práctica interpretativa dispar del mismo problema jurídico; problema que requiere de unificación para la creación de seguridad jurídica respecto a la impugnabilidad –a través del recurso innominado regulado en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales– de la negativa del Ministerio Público a que las víctimas accedan a la carpeta de investigación.

Esta Primera Sala no soslaya que el Tribunal del Primer Circuito, en un análisis posterior, se pronunció respecto de la necesidad de agotar el principio de definitividad y, por tanto, respecto de la procedencia del amparo indirecto en contra de la negativa de acceder a la carpeta de investigación.

No obstante, la procedencia del juicio de amparo no será analizada respecto de ese tramo de interpretación, pues el escrutinio generado por el Tribunal del Segundo Circuito terminó una vez que aseveró que no era aplicable el recurso innominado de referencia para impugnar la negativa del acceso a la carpeta de investigación. El efecto de la queja fue devolver los autos al Juez de Distrito para que resuelva de la manera que estime conducente sobre la procedencia del amparo. Se insiste, la procedencia del juicio de amparo frente al principio de definitividad no fue analizado por ambos tribunales, por lo que no será punto de toque para efectos de esta resolución.



Luego entonces, en cumplimiento a la última fase del test, relativa a la generación de una genuina pregunta que atienda al punto de toque entre los tribunales contendientes, tenemos la siguiente:

¿Es impugnabile –a través del recurso innominado regulado en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales– la negativa del Ministerio Público a que las víctimas accedan a la carpeta de investigación?

CUARTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera Sala considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido en esta ejecutoria.

- El estudio estará enfocado al análisis de la teleología del recurso innominado bajo consideración y su relación con la naturaleza del acto reclamado que nos ocupa, es decir, la negativa de acceder a la carpeta de investigación.

La primera premisa debe ser la norma, por eso es importante traer a colación la literalidad del artículo:

"Artículo 258. Notificaciones y control judicial. Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación. La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."

De la transcripción anterior es posible concluir que éste regula un recurso de impugnación "innominado" para las víctimas u ofendidos en contra de las siguientes determinaciones del Ministerio Público:



- Abstención de investigar.
- Archivo temporal.
- Aplicación de un criterio de oportunidad.
- No ejercicio de la acción penal.

Estas cuatro actuaciones constituyen formas de terminación de la investigación (libro segundo, título III, capítulo IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales). Como su denominación lo adelanta: son figuras que facultan al Ministerio Público para que interrumpa o finalice la investigación de los delitos y, por tanto, el ejercicio de la acción penal, entendida esta última como la facultad del Estado a investigar, perseguir y castigar la comisión de delitos.

Estas actuaciones tienen como características en común que son determinaciones que incluyen una acción por parte del Ministerio Público tendente a interrumpir, ya sea de manera temporal o definitiva la investigación, y consigo la acción penal. En ese sentido, imposibilitan que las pretensiones de las víctimas u ofendidos sigan el curso natural del proceso penal a través de sus etapas, anulando la posibilidad de obtener una sentencia condenatoria al imputado.

El recurso innominado bajo estudio permite a las víctimas u ofendidos impugnar estas determinaciones a través de una audiencia pública, generada bajo los principios de inmediación y contradicción. Les ofrece la posibilidad de combatir la determinación de la representación social de no continuar con el ejercicio de la acción penal; de no continuar con el desarrollo de la investigación.

Ahora bien, las referidas determinaciones no son las únicas que son impugnables a través del recurso innominado. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 233/2017,⁵ con-

⁵ Fallada por la Primera Sala, el dieciocho de abril de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por mayoría de tres votos.



cluyó que las **omisiones** del Ministerio Público relacionadas con su **deber de investigar** los delitos también son impugnables a través de esa vía.

Para contextualizar esta decisión –con el propósito de retomar la teleología de la norma descrita en la contradicción de tesis de referencia– es importante traer a colación las consideraciones desarrolladas por esta Primera Sala.

Se hizo especial énfasis en que "en la etapa de investigación, el Ministerio Público puede incurrir en una **actitud omisiva con relación a su deber de investigar los delitos**; esto es, que en la referida etapa –sea en su fase inicial o complementaria–, la autoridad ministerial **incumpla su obligación de investigar el delito**, al omitir realizar las diligencias y actos conducentes –que deben practicarse de oficio, o que soliciten las partes– para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos; conducta omisiva que si carece de justificación legal, desde luego puede conculcar derechos fundamentales de las partes en el conflicto penal."

Posteriormente, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 16, párrafo 14;⁶ 20, apartado C, fracción VII,⁷ de la Constitución Federal y los numerales 109, fracción XXI y 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se concluyó que "**tales determinaciones no se limitan a las taxativamente previstas en dicho numeral** (abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción

⁶ "Artículo 16.

"...

"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 indicados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre Jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes. ..."

⁷ "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido: ...

"VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño."



penal), **sino que en general se trata de actuaciones del Ministerio Público que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación**. En este sentido, bien puede entenderse que **las omisiones** del Ministerio Público en la etapa de investigación **encuadran en este supuesto**, ya que dicha conducta supone la **paralización de su función investigadora**. Además, la finalidad de que el Juez de Control revise las decisiones u omisiones del Ministerio Público, que definen el curso de una investigación, es que al estimar que su actuación es ilegal, **debe conminarlo a que reanude la investigación y practique todas las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos**. De esta manera, tratándose de la omisión ministerial en la etapa de investigación, la autoridad judicial rectora puede ordenar que cese ese estado de cosas y, en consecuencia, que el Ministerio Público continúe realizando la investigación correspondiente."

De un cotejo del sentido del artículo 258 del Código Nacional y de lo que ha examinado la Suprema Corte alrededor de este recurso innominado, se puede advertir que el núcleo que ampara el recurso es la omisión y la parálisis de la actividad de investigación que compete al Ministerio Público. Dicho con más fuerza, al resolverse la contradicción de tesis 233/2017, se determinó que el acto reclamado consistente en la **omisión** de investigar, si bien no está identificado de manera textual en el citado artículo, la acción de omisión sí está dentro del núcleo y objeto del recurso innominado.

Éste existe para impugnar actos u omisiones que paralicen, suspendan o terminen una investigación. Protege la posibilidad misma de que continúe la investigación, al permitir a las víctimas u ofendidos impugnar aquellos actos u omisiones del Ministerio Público que la impiden.

Ahora bien, el acto al que se enfrentaron los tribunales contendientes fue la negativa por parte del Ministerio Público de que las víctimas tuvieran acceso a la carpeta de investigación. Este acto no tiene una relación de causalidad con que se paralice la investigación.

La negativa puede tener implicaciones hacia la víctima, en el sentido de que no podrá conocer lo establecido en la carpeta de investigación, pero no tiene implicaciones directamente relacionadas con la suspensión de la investigación.



En cambio, la petición de acceder a la carpeta de investigación y su respectiva negativa caminan bajo una pretensión distinta, mucho más apegada al amparo del derecho a una defensa adecuada y de acceso a la justicia, ambos principios constitucionales. Y esta acción positiva apuntala una actitud de involucramiento hacia el conocimiento de los datos de prueba que pudieran existir en una carpeta de investigación.

Estas dos pretensiones si bien giran en torno a una misma etapa de investigación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que una omisión de investigar y una negativa de acceso son líneas que persiguen distintos fines.

- Constatado lo anterior, esta Primera Sala advierte que la teleología de la norma bajo estudio es ofrecer a las víctimas o imputados una herramienta para que puedan impugnar actos u omisiones del Ministerio Público que impliquen la suspensión o terminación de la investigación. La negativa de acceder a la carpeta de investigación no encuadra en ese tipo de actos y, por tanto, no es impugnabile a través del recurso de impugnación regulado en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por las razones expuestas 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 debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la siguiente tesis:

CARPETA DE INVESTIGACIÓN. LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIR SU ACCESO A LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO, NO PODRÁ SER IMPUGNADA A TRAVÉS DEL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes realizaron un análisis interpretativo que los llevó a conclusiones distintas, al resolver si la negativa del Ministerio Público de permitir el acceso a la carpeta de investigación a las víctimas u ofendidos del delito es impugnabile o no a través del recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la negativa del Ministerio Público de permitir el acceso a la carpeta de investigación a las víctimas u ofendidos del delito, no es impugnabile a través del recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé un recurso innominado con el objeto de que las víctimas u ofendidos del delito puedan impugnar las siguientes determinaciones del Ministerio Público: abstención de investigar, archivo temporal, aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal. Además, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 233/2017, concluyó que las omisiones del Ministerio Público en la etapa de investigación sí entran en el rango de las determinaciones y el objeto del recurso innominado. Ahora bien, el acto al que se enfrentaron los tribunales contendientes fue la negativa por parte del Ministerio Público de que las víctimas tuvieran acceso a la carpeta de investigación, y si bien es cierto que la negativa puede tener implicaciones hacia la víctima, en el sentido de que no podrá conocer lo establecido en la carpeta de investigación, también lo es que no tiene implicaciones directamente relacionadas con la suspensión de la investigación, pues la petición de acceder a la carpeta de investigación y su respectiva negativa caminan bajo una pretensión distinta a la de una omisión de investigar, ya que va mucho más apegada al amparo del derecho a una defensa adecuada y de acceso a la justicia, ambos principios constitucionales. Y esta acción positiva apunta a una actitud de involucramiento hacia el conocimiento de los datos de prueba que pudieran existir en una carpeta de investigación. Estas dos pretensiones, si bien giran en torno a una misma etapa de investigación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que una omisión de investigar y una negativa de acceso son líneas que persiguen distintos fines.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en el considerando tercero de la presente resolución.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de las señoras y señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho para formular voto particular.

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIR-



CUITO 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." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves 1a./J. 129/2004 y P./J. 72/2010 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomos XXI, enero de 2005, página 93 y XXXII, agosto de 2010, página 7, con números de registro digital: 179633 y 164120, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 233/2017 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 909, con número de registro digital: 27990.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la contradicción de tesis 34/2021.

I. Antecedentes.

1. En sesión virtual de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos¹ el asunto citado al rubro, en el sentido de declarar existente la contradicción de tesis.

I. Razones de la mayoría.

2. La sentencia determinó que existía la contradicción de tesis, ya que los Tribunales Colegiados contendientes, mediante un análisis interpretativo, resolvieron el mismo problema jurídico en sentido contrario. Así, se fijó como tema de contradicción, resolver si la negativa del Ministerio Público de acceso a la carpeta de investigación a las víctimas u ofendidos del delito es impugnable

¹ Así lo resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho para formular voto particular.



o no a través del recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

3. El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostuvo que la negativa de acceder a la carpeta de investigación es impugnabile a través del recurso innominado previsto en el artículo 258 del código, por lo que éste debía agotarse previo a la promoción del juicio de amparo indirecto. Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito sostuvo que la negativa de acceso a la carpeta de investigación no es impugnabile por medio del recurso innominado previsto en el artículo 258 del código, al ser un acto generado por el Ministerio Público distinto a una omisión, no contemplado en las hipótesis del mismo artículo ni de la contradicción de tesis 233/2017.
4. Así, en el estudio de fondo, la mayoría de los Ministros integrantes de esta Primera Sala concluyó que la negativa del Ministerio Público de permitir el acceso a la carpeta de investigación a las víctimas u ofendidos del delito, no es impugnabile a través del recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
5. La mayoría de los Ministros de la Primera Sala recordó el criterio sustentado al resolver la contradicción de tesis 233/2017, en que se concluyó que el recurso innominado existe para impugnar actos u omisiones que paralicen, suspendan o terminen una investigación.
6. En este sentido, determinó que, si bien la negativa de acceso a la carpeta de investigación podía incidir en el desconocimiento de la víctima respecto a lo establecido en la carpeta de investigación, no tenía implicación alguna en la suspensión de la investigación, pues dichas pretensiones seguían fines distintos, aun cuando giraran en torno a la misma etapa de investigación.

II. Razones de disenso.

7. Respetuosamente, me pronuncio en contra de la decisión de la mayoría de los Ministros integrantes de esta Primera Sala. Como afirmé en mi voto concurrente al amparo en revisión 835/2018, me parece que en este supuesto sí procede el recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
8. Existen dos razones que me llevan a esta interpretación: 1) La calidad natural de los Jueces de Control como garantes de los derechos tanto de víctimas como



de imputados; y, 2) El rol central de las víctimas en la investigación, lo que me conduce, mediante una interpretación sistemática, a considerar que la exclusión de ésta lleva a una paralización material de la misma por lo menos en su caracterización constitucional.

9. La primera razón me parece que fue explorada desde la contradicción de tesis 233/2017. La Constitución configura un sistema procesal penal en el que los Jueces de Control de manera rápida y expedita garanticen el apego de la fiscalía a derecho y garanticen la actuación de las partes conforme al ordenamiento jurídico (párrs. 57-60).
10. En ese sentido, desde una óptica constitucional, es el Juez de Control y no el Juez de amparo el que, a mi juicio, debe resolver en primera instancia sobre cuestiones meramente procesales, como la negativa de acceso a la carpeta de investigación. Este acceso, de hecho, les es más benéfico a las víctimas en tanto destaca por su celeridad y naturaleza no formalizada de tramitación, a diferencia del juicio de amparo.
11. En segundo lugar, me parece que, inclusive adicional a la figura del Juez de Control como garante idóneo de los derechos de las partes, la propia naturaleza del recurso innominado, previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, implica la procedencia de éste contra la negativa de acceso a la carpeta de investigación.
12. En la contradicción de tesis 233/2017 se construyó la procedencia del recurso frente a actuaciones (u omisiones) que tuviesen como resultado la parálisis de la función investigadora. Sin embargo, (párrs. 61-64) se esbozó también que tanto la Constitución como la legislación secundaria han intentado darle a la víctima una intervención "directa y activa durante todas las etapas del procedimiento penal".
13. Esta participación es consecuencia de la caracterización que la Constitución hace en el artículo 20 constitucional de la víctima como una parte relevante del proceso, a la cual dota de una capacidad de intervención.
14. Concebir a la víctima como un sujeto procesal con una verdadera capacidad de impulso y no sólo como un espectador de la investigación implica, a mi juicio, entender que la negativa de permitirle a ésta participar en la investigación (al negarle el acceso a los registros de la carpeta) lleva a una paralización material de la función investigadora, al menos desde la perspectiva



de lo que la Constitución entiende como función investigadora (una función en la que las víctimas y ofendidos juegan un papel central).

15. Por tanto, una interpretación sistemática y constitucional de la investigación me lleva a sostener que la exclusión de la víctima genera una paralización de ésta en tanto se generaría una investigación sin la participación de un actor medular.
16. La función de la víctima es de coadyuvancia (artículo 20, apartado C, «fracción» II) y de intervención a lo largo del procedimiento (fracciones I y II), por lo que su exclusión de la misma no puede permitir una investigación adecuada desde la óptica constitucional en que la víctima tiene derechos procesales y de impulso.
17. Las razones anteriores son las que motivaron mi respetuoso voto en contra de la decisión adoptada por la mayoría de los integrantes de esta Sala, y mi consecuente pronunciamiento por la procedencia del recurso innominado en dicha hipótesis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 233/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 909, con número de registro digital: 27990.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CARPETA DE INVESTIGACIÓN. LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIR SU ACCESO A LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO, NO PODRÁ SER IMPUGNADA A TRAVÉS DEL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes realizaron un análisis interpretativo que los llevó a conclusiones distintas, al resolver si la negativa del Ministerio Público de permitir el acceso a la carpeta de investigación a las víctimas u ofendidos del delito es impugnabile o no a través del recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la negativa del Ministerio Público de permitir el acceso a la carpeta de investigación a las víctimas u ofendidos del delito, no es impugnable a través del recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé un recurso innominado con el objeto de que las víctimas u ofendidos del delito puedan impugnar las siguientes determinaciones del Ministerio Público: abstención de investigar, archivo temporal, aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal. Además, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 233/2017, concluyó que las omisiones del Ministerio Público en la etapa de investigación sí entran en el rango de las determinaciones y el objeto del recurso innominado. Ahora bien, el acto al que se enfrentaron los tribunales contendientes fue la negativa por parte del Ministerio Público de que las víctimas tuvieran acceso a la carpeta de investigación, y si bien es cierto que la negativa puede tener implicaciones hacia la víctima, en el sentido de que no podrá conocer lo establecido en la carpeta de investigación, también lo es que no tiene implicaciones directamente relacionadas con la suspensión de la investigación, pues la petición de acceder a la carpeta de investigación y su respectiva negativa caminan bajo una pretensión distinta a la de una omisión de investigar, ya que va mucho más apegada al amparo del derecho a una defensa adecuada y de acceso a la justicia, ambos principios constitucionales. Y esta acción positiva apuntala una actitud de involucramiento hacia el conocimiento de los datos de prueba que pudieran existir en una carpeta de investigación. Estas dos pretensiones, si bien giran en torno a una misma etapa de investigación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que una omisión de investigar y una negativa de acceso son líneas que persiguen distintos fines.

1a./J. 7/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 34/2021. Entre las sustentadas por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 23 de junio de 2021. Mayoría de tres



votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Norma Lucía Piña Hernández y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la queja 69/2020, en la que consideró que la negativa del Ministerio Público de permitir el acceso a la carpeta de investigación a la víctima u ofendido del delito es impugnabile vía el recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y por tanto, que debe ser agotado previamente a la promoción del juicio de amparo indirecto, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la queja 93/2020, la cual dio origen a la tesis aislada II.3o.P. 101 P (10a.), de título y subtítulo: "NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIR A LA VÍCTIMA U OFENDIDO EL ACCESO A LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN. AL NO ENCONTRARSE DENTRO DE LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NI DERIVAR DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 27/2018 (10a.), NO PUEDE DESECHARSE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR NO AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 83, febrero de 2021, Tomo III, página 2889, con número de registro digital: 2022682.

Tesis de jurisprudencia 7/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión privada de once de agosto de dos mil veintiuno.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 233/2017 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 909, con número de registro digital: 27990.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CONTROVERSIAS RELACIONADAS CON CONDICIONES DE INTERNAMIENTO. ES COMPETENTE PARA RESOLVERLAS LA JUEZA O EL JUEZ DE EJECUCIÓN DEL TERRITORIO Y FUERO DEL CENTRO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRA LA PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 567/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 19 DE MAYO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA.

II. Competencia

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción, 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 Plenario Número 5/2013,¹ en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos y, al ser un asunto de orden penal, corresponde a la materia de especialidad de esta Primera Sala.

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.



III. Legitimación

6. De conformidad con el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, la contradicción fue denunciada por parte legitimada, pues se trata del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito que emitió uno de los criterios que participan en la misma.

IV. Criterios denunciados

7. Para una mejor comprensión del asunto, a continuación, se realiza una síntesis de los casos analizados por los tribunales contendientes.

A. Conflicto competencial 19/2019 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito

8. **Antecedentes.** En mayo de mil novecientos noventa y ocho, ***** fue condenado a treinta años de prisión por un Juez del Poder Judicial del entonces Distrito Federal. Esta sentencia fue revocada, en agosto de dos mil dieciocho, mediante resolución que ordenó que **se repusiera el proceso** para efectos de que se investigara y se considerara la denuncia de tortura manifestada por el acusado. En este proceso, se impuso al señor ***** la prisión preventiva como medida cautelar, y fue internado en el Centro Federal de Readaptación Social número 12 "CPS Guanajuato".

9. En abril de dos mil diecinueve, el señor ***** promovió una **controversia judicial** ante el Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Guanajuato, contra la decisión del Comité Técnico del centro penitenciario de permitirle **sólo una visita de su esposa**.

10. Más de dos meses después, la Jueza de Ejecución adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Guanajuato declinó competencia para resolver esta controversia judicial, y la remitió al Juzgado de Ejecución de Sanciones del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, con sede en la ciudad de Guanajuato, pues consideró que como el señor ***** se encontraba privado de la libertad con motivo de la prisión preventiva impuesta por una Jueza del



fueron común de la Ciudad de México, la controversia debía ser resuelta por una Jueza de Ejecución estatal, no federal.

11. A su vez, el veintiocho de junio de dos mil diecinueve, el Juez de Ejecución del Estado de Guanajuato resolvió no aceptar la competencia declinada, pues el asunto versaba sobre las condiciones de internamiento de un centro penitenciario federal, por lo que debía resolverse por un órgano jurisdiccional del mismo fuero.

12. La Jueza declinante insistió en que carece de competencia legal para resolver el asunto y promovió conflicto competencial.

13. **Solución del conflicto competencial.** El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito** resolvió el conflicto competencial 19/2019 y declaró competente al Juzgado de Ejecución del Estado de Guanajuato, en los términos que se sintetizan en los párrafos siguientes:

a) Del **artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal** se advierte que los Jueces de Ejecución son competentes, por razón de **materia**, para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la **aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal**. Por razón de **territorio**, corresponde conocer a los Jueces de Ejecución en cuya **circunscripción se encuentre la persona privada de la libertad, con independencia de si está siendo procesada** (sujeta a prisión preventiva), **o ya fue sentenciada** (compurgando una pena). En cuanto al **fuero**, el dispositivo citado prevé que puede ser tanto federal como local, lo cual **dependerá de la causa generadora de su internamiento**; es decir, el proceso penal que lo mantiene detenido.

b) Esto es así, pues la legislación de la materia en ningún momento previó una competencia en función de la clasificación del centro carcelario. Por tanto, se debe acudir a una interpretación sistemática del orden normativo y, de esta forma es posible concluir que la competencia dependerá de la "causa generadora de la prisión" (la razón por la cual se encuentra privado de su libertad).

c) Con base en lo anterior, se concluye que el **Juez de Ejecución del Estado de Guanajuato, con sede en la ciudad de Guanajuato, es competente**



para conocer de la controversia, por razón de materia, territorio y fuero, dado que a la controversia le era aplicable la Ley Nacional de Ejecución Penal, el interno tiene el carácter de procesado en el fuero común y se encuentra interno en un centro penitenciario ubicado dentro de su circunscripción territorial (Ocampo, Guanajuato).

B. Conflicto competencial 11/2018 del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito

14. Antecedentes. En octubre de dos mil dieciséis, ***** fue sentenciado por un Juez del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, quien le impuso una pena de cuatro años de prisión en el Centro Preventivo y de Readaptación Social "Cadereyta". Con motivo de esta sentencia, **se inició el procedimiento de ejecución** respectivo ante un Juzgado de Ejecución del Estado de Nuevo León.

15. Posteriormente, el señor ***** fue trasladado al Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS Oaxaca", por lo que el Juez de Ejecución del Poder Judicial de Nuevo León declinó competencia y remitió el asunto a un juzgado de ejecución del Poder Judicial del Estado de Oaxaca para que siguiera conociendo del procedimiento de ejecución de sentencia.

16. No obstante, el juzgado de ejecución del Poder Judicial de Oaxaca rechazó la competencia declinada, con fundamento en los artículos 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca y 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,² pues argumentó que su competencia se encontraba deter-

² **Artículo 24.** Jueces de Ejecución

"El Poder Judicial de la Federación y órganos jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta ley establecidas en el capítulo II del título cuarto de esta ley.

"Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces (sic) cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

"Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.

"La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales."



minada por el Acuerdo General 57/2016 del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, en el que únicamente se le habilitaba para conocer de los procedimientos de ejecución iniciados con motivo de las sentencias emitidas en las regiones Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales, del Estado de Oaxaca.

17. El juzgador declinante insistió en que carece de competencia legal y decidió promover conflicto competencial ante el Tribunal Colegiado que ejerce jurisdicción en su circunscripción territorial.

18. **Solución del conflicto competencial.** El veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito**, resolvió el conflicto competencial 11/2018, en el que, a pesar de que no formó parte del conflicto inicial, declaró competente a una Jueza Federal de Ejecución adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Oaxaca, por las razones que se resumen en los párrafos siguientes:

a) En términos del **artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal**, corresponde conocer a la Jueza de Ejecución con jurisdicción territorial en el lugar de internamiento del sentenciado, el Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS Oaxaca", sin que obste a lo anterior el hecho de que el recluso fue procesado y sentenciado por autoridades judiciales del fuero común del Estado de Nuevo León, pues **el traslado del ajusticiado a un Centro de Reinserción Federal ubicado fuera del territorio estatal constituye una excepción a la regla general impuesta por el fuero**. Máxime cuando el tercer párrafo del artículo 18 de la Constitución Federal prescribe la celebración de convenios entre la Federación y las entidades federativas para que los sentenciados extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

b) Además, **la ley de ejecución penal es nacional, por lo que si el Juez de Distrito es quien ejerce jurisdicción sobre el centro de reclusión receptor, en el cual el sentenciado compurga la pena, es a tal órgano a quien corresponde dar seguimiento al procedimiento de ejecución** previsto por los



artículos 106 y 118 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,³ ya que no se advierte supuesto de prórroga de jurisdicción respecto del Juez del fuero común.

c) En ese sentido, **a quien corresponde resolver toda controversia relativa al internamiento** y ejecución de la sentencia condenatoria impuesta, es

³ **Artículo 106.** Cómputo de la pena

"El Juez de Ejecución deberá hacer el cómputo de la pena y abonará el tiempo de la prisión preventiva o arresto domiciliario cumplidos por el sentenciado, con base en la información remitida por la autoridad penitenciaria, y de las constancias que el Juez o tribunal de enjuiciamiento le notificó en su momento, a fin de determinar con precisión la fecha en la que se dará por compurgada.

"El cómputo podrá ser modificado por el Juez de Ejecución durante el procedimiento de ejecución, de conformidad con lo dispuesto en la legislación aplicable.

"Cuando para el cómputo se establezca el orden de compurgación de las penas impuestas en diversos procesos, se dará aviso al resto de los Jueces.

"El Ministerio Público, la víctima o el ofendido podrán oponerse al cómputo de la pena, en caso de que consideren, éste se realizó de manera incorrecta; en tal supuesto, deberán aportar los elementos necesarios para realizar la verificación correspondiente.

"Una vez cumplida la sentencia, el Juez de Ejecución a través del auto respectivo, determinará tal circunstancia."

Artículo 118. Controversia sobre la duración, modificación y extinción de la pena

"La autoridad penitenciaria es la competente para determinar el día a partir del cual deberá empezar a computarse la pena privativa de la libertad, que incluirá el tiempo en detención, la prisión preventiva y el arresto domiciliario.

"La persona sentenciada, su defensor o el Ministerio Público, podrán acudir ante el Juez de Ejecución para obtener una resolución judicial cuando surja alguna controversia respecto de alguna de las siguientes cuestiones:

"I. El informe anual sobre el tiempo transcurrido en el centro o el reporte anual sobre el buen comportamiento presentados por la autoridad penitenciaria;

"II. La determinación sobre la reducción acumulada de la pena;

"III. La sustitución de la pena por los motivos previstos en esta ley; cuando no se hubiere resuelto respecto del sustitutivo penal; la suspensión condicional de la ejecución de la pena en la sentencia, o porque devenga una causa superveniente;

"IV. El incumplimiento de las condiciones impuestas para la sustitución de la pena;

"V. La adecuación de la pena por su aplicación retroactiva en beneficio de la persona sentenciada;

"VI. La prelación, acumulación y cumplimiento simultáneo de penas;

"VII. El cómputo del tiempo de prisión preventiva para efecto del cumplimiento de la pena; y,

"VIII. Las autorizaciones de los traslados internacionales de conformidad con el párrafo séptimo del artículo 18 de la Constitución.

"Cualquiera que sea el promovente, se emplazará a las demás partes procesales y el Ministerio Público no podrá fungir como representante de la autoridad penitenciaria.

"La víctima o su asesor jurídico, sólo podrán participar en los procedimientos ante el Juez de Ejecución, cuando el debate esté relacionado con la reparación del daño y cuando se afecte de manera directa o indirecta su derecho al esclarecimiento de los hechos y a la justicia."



al **Juez de Ejecución del fuero federal que tiene jurisdicción en el lugar de internamiento del sentenciado.**

19. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al rendir su informe relacionado con el trámite de esta contradicción de tesis, comunicó que su criterio sigue vigente.

C. Conflicto competencial 18/2018 del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

20. Antecedentes. El tres junio de dos mil cinco, fue confirmada la sentencia definitiva dictada por un juzgado del Poder Judicial del Estado de Baja California en contra de *****, en la que se le impuso una pena de prisión de treinta y un años, con lo que tal resolución causó ejecutoria en forma previa a la publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

21. En agosto de dos mil diecisiete, el sentenciado solicitó a un Juez de Ejecución del Poder Judicial de esa misma entidad federativa que le concediera un **beneficio preliberacional**, pues consideró que ya cumplía con los requisitos necesarios para recuperar su libertad.

22. Más de un año después, el cinco de septiembre de dos mil dieciocho, el Juez de Ejecución del Estado de Baja California se declaró incompetente, por razón de territorio, para conocer de la solicitud formulada por el sentenciado, debido a que el señor ***** se encontraba interno en el Centro Federal de Readaptación Social número 12 "CPS Guanajuato". Por lo anterior, remitió el asunto al Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

23. El caso recayó ante una Jueza de Ejecución del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, quien rechazó la competencia declinada. Consideró que cada Estado debía hacerse responsable de la ejecución de sus sentencias, pues no solamente es un tema de prisiones, sino también de vigilancia material y jurídica, servicios legales, defensores, víctimas, convenios, presupuestos, procedimientos, cuestiones de responsabilidad administrativa, etcétera. Además, mediante



circular del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, de fecha dos de junio de dos mil once, se le asignó la vigilancia y control de las sanciones impuestas únicamente a quienes se encuentran internas en los Centros de Prevención y Reinserción Social de Guanajuato, capital, y San Felipe, así como de los sentenciados del fuero común que cumplen con sus sanciones "en el Cefereso número 22 de Ocampo, Guanajuato".

24. Solución del conflicto competencial. El once de abril de dos mil diecinueve, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, emitió su sentencia sobre el conflicto competencial 18/2018, y declaró competente al Juzgado de Ejecución del Estado de Baja California por las consideraciones que se resumen a continuación:

a) Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciséis de junio de dos mil dieciséis se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual es aplicable a la ejecución de las penas y a los procedimientos para resolver controversias que se susciten con motivo de estas, en términos de los dispositivos 1, 2, 3 y 24 de la misma legislación.⁴

⁴ **Artículo 1.** Objeto de la ley

"La presente ley tiene por objeto:

"I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

"II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal; y,

"III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

"Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en esta ley."

Artículo 2. Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y en esta ley.

"Tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, debe estarse además a las excepciones previstas en la Constitución y en la ley de la materia.

"En lo conducente y para la aplicación de esta ley deben atenderse también los estándares internacionales."



b) **El artículo tercero transitorio del decreto citado**,⁵ estipula que con su entrada quedaron abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de los Sentenciados y las que regulan la ejecución de las sanciones penales en las entidades federativas. También se dispuso que los procedimientos que se encontraran en trámite a la entrada en vigor de dicha ley continuarían de conformidad con la legislación aplicable al inicio de estos, debiéndose aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la Ley Nacional de acuerdo con el principio pro persona establecido en el dispositivo 1o. constitucional.

c) Además, la Ley Nacional de Ejecución Penal se refiere a un proceso de ejecución y el Código Federal de Procedimientos Penales se refería a procedimientos de ejecución, por lo que la Ley Nacional sólo opera para ejecutar sentencias emitidas en los asuntos que se dictaron en los procesos regidos por el Código Nacional de Procedimientos Penales. **En cambio, las sentencias que se dictaron dentro de un procedimiento penal de corte mayormente inquisitivo que causaron ejecutoria a la vigencia de la Ley Nacional deben regirse por las disposiciones normativas que se les aplicaron, como es el caso.**

d) Para determinar cuestiones como la competencia por razón de fuero, es necesario **determinar el tipo de controversia**, ya que si se trata de cuestiones relativas a la modificación y duración de las penas, la competencia por razón de fuero sigue la suerte del órgano judicial que emitió la sentencia; pero si se trata de cuestiones de internamiento, debe atenderse a la naturaleza de la autoridad

"Artículo 3. Glosario ..."

"Artículo 24. Jueces de Ejecución

"El Poder Judicial de la Federación y órganos jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el capítulo II del título cuarto de esta ley."

⁵ **"Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la presente ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.

"Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional."



que dictó o realizó la omisión que se le atribuye. Esto es así, pues son los centros de internamiento los que están adscritos a las autoridades y no en sentido contrario.

e) En el caso de las personas privadas de la libertad por delito del fuero federal que hayan sido trasladadas a un centro local, respecto de las condiciones de internamiento, el Juez de Ejecución con jurisdicción sobre la autoridad carcelaria asume la competencia por razón de fuero. Esto responde a la finalidad del procedimiento de ejecución de garantizar el respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad y respetar el federalismo e independencia de los Estados y la Federación, ya que la autoridad obligada a dar respuesta a las demandas de la población penitenciaria es aquella que administra el centro en cuestión y, a su vez, la autoridad judicial con jurisdicción sobre dicha autoridad administrativa debe garantizar que éste así lo haga.

f) De acuerdo con la separación constitucional de jurisdicción (federal y local), y a la seguridad jurídica a la que tienen derecho las personas privadas de la libertad, por regla general, las Juezas y los Jueces Federales de Ejecución no pueden aplicar directamente la legislación penal emanada de un legislador local, salvo las excepciones inherentes a la jurisdicción concurrente que está expresamente prevista en la propia Ley Fundamental u otros temas derivados expresamente de la legislación sustantiva.

g) Así, la competencia tratándose de la ejecución se establece con base en dos parámetros: cuando se trate de un tema relativo al tiempo en prisión, modificación de la pena, traslación de tipo, beneficios preliberaciones o formas de compurgar la sanción, será competente la Jueza del fuero que dictó la sentencia. No obstante, si la *litis* está relacionada con cuestiones relativas a las condiciones de internamiento, tendrán competencia las Juezas del fuero en que se encuentre privada de la libertad.

h) Por ello, concluyó que en el caso debería conocer el Juez del fuero que emitió la causa generadora de la privación de la libertad que corresponde al territorio en donde se encuentra el centro de reclusión en que la persona está privada de la libertad, en el caso, corresponde resolver la controversia judicial al **Juez estatal de Guanajuato**.



25. El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito informó que su criterio sigue vigente.

V. Análisis de los puntos de contradicción

26. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para que exista una verdadera oposición de criterios, es necesario que:⁶

a) Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa apoyados de arbitrio judicial y efectúen un ejercicio interpretativo.

b) Entre los diversos ejercicios interpretativos exista, al menos, un razonamiento que verse sobre un mismo problema jurídico; y,

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de un planteamiento sobre la manera de responder la cuestión jurídica en comentario que sea preferente a cualquier otra que también sea legalmente posible.

27. Para verificar la actualización de los anteriores requisitos, conviene insertar el siguiente cuadro donde es posible advertir (de manera sintética) las decisiones adoptadas por cada uno de los tres tribunales cuyas resoluciones integran la presente contradicción de criterios:

⁶ Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro «digital:» 165077, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que **para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1)** que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna **cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo** mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; **2)** que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre **al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico**, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y **3)** que lo anterior pueda dar lugar a la **formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra** que, como la primera, también sea legalmente posible."



	2o. TC en Materia Penal del 16o. Circuito CC. 19/2019	2o. TC en Materia Penal del 4o. Circuito CC. 11/2018	3o. TC del 15o. Circuito CC. 18/2018
Supuesto fáctico	Se planteó una controversia sobre cuestiones de internamiento ordenadas por el director del reclusorio a una persona en prisión preventiva dictada por un Juez del fuero común (CDMX), interna en un centro penitenciario federal (Cefereso 12 en Guanajuato).	Determinó qué Juez es competente para conocer de controversias de internamiento y del procedimiento de ejecución, respecto de una persona sentenciada a prisión por un Juez del fuero común (Nuevo León) después de que entró en vigor la LNEP, interna en un centro penitenciario federal (Cefereso 13 en Oaxaca).	Se solicitó la concesión de un beneficio preliberacional de una persona sentenciada a prisión por un Juez del fuero común (Baja California) previo a la entrada en vigor de la LNEP, interna en un centro penitenciario federal (Cefereso 12 en Guanajuato).
Competencia para conocer cuestiones de internamiento conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal.	Tanto para sentenciados como para procesados, para resolver la controversia sobre una cuestión de internamiento es competente el o la Jueza del mismo fuero (común o federal) de la causa generadora de la reclusión, que ejerza jurisdicción en el territorio donde se ubique el centro penitenciario en el que se encuentre interna la persona. En el caso, aunque se trata de un centro federal, corresponde el conocimiento a un Juez estatal.	Deben ser conocidas, de forma indistinta, por el o la Jueza con jurisdicción territorial donde se encuentra recluida la persona. Es decir, la competencia para resolver de cualquier controversia de internamiento y cualquier cuestión en un proceso de ejecución atiende al lugar y el fuero del centro penitenciario en el que se encuentra la persona privada de la libertad. En el caso, al tratarse de un centro federal el del internamiento del sentenciado, corresponde el conocimiento a un Juez Federal.	Es competente el Juez o Jueza de ejecución del fuero y territorio al que pertenezca la autoridad penitenciaria.
Competencia para conocer de cuestiones (sustantivas) inherentes a la ejecución de la pena conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal.	No se pronunció sobre este tema.		Es competente el Juez o Jueza de Ejecución del fuero y entidad federativa (de ser fuero común) que dictó la sentencia.



28. Del cuadro inserto se observa que los tres Tribunales Colegiados, aparentemente problematizaron y ejercieron su arbitrio para pronunciarse con respecto a un tema en común: la competencia de los y las Juezas de Ejecución para conocer sobre controversias propias de la reclusión de personas internas en centros penitenciarios de un fuero y entidad federativa diversos a los del órgano jurisdiccional que ordenó su internamiento.

29. En dicha temática, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito se pronunció exclusivamente con respecto a condiciones de internamiento. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito definió qué Juez de Ejecución debía conocer de una controversia con esas particularidades, ya fuera tratándose de condiciones de internamiento o sustantivas de la pena. En tanto que el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito también abarcó ambos supuestos, es decir, adjetivos y sustantivos, que pudieran ocurrir durante la ejecución de una sanción.

VI. Criterio que no participa en la contradicción de tesis

30. Esta Primera Sala considera que los requisitos enunciados **no se satisfacen respecto de uno de los criterios denunciados en la presente contradicción.**

31. El posicionamiento del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito es diametralmente distinto al emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito sobre las reglas de competencia en cuestiones **sustantivas** de la ejecución de la pena, sin embargo, no da pie a la existencia de una contradicción, puesto que uno y otro posicionamiento **tuvieron como origen condiciones fácticas y jurídicas distintas que los llevaron a resolver cuestiones diferentes.**

32. En efecto, al dirimir el conflicto competencial 18/2018, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, partió del hecho de que la sentencia condenatoria que ordenó la pena de prisión **causó ejecutoria** en el año dos mil cinco, es decir, **antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal** (inició el diecisiete de junio de dos mil dieciséis).



33. Tal particularidad marcó el rumbo del estudio y desarrollo del criterio del citado tribunal, puesto que en sus consideraciones expresamente manifestó que por dicha situación, su posicionamiento en torno a qué Juez de Ejecución debía ser competente, no seguiría las reglas que establecía la Ley Nacional de Ejecución Penal, sino lo previsto en el **artículo tercero transitorio de dicha norma**,⁷ que dispone la aplicación de las reglas de las normas aplicables a los procedimientos anteriores sobre aspectos **sustantivos** de la ejecución de las penas.

34. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito al resolver el conflicto competencial 11/2018, se enfrentó a un hecho totalmente distinto, pues la sentencia que fijó **la pena de prisión quedó firme durante la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal**.

35. Esa condición derivó en que para resolver dicho asunto el citado órgano jurisdiccional **partiera de la aplicación de lo previsto en el artículo 24 de la citada Ley Nacional**⁸ y, luego de su interpretación, emitiera su criterio con respecto a la competencia del Juez de Ejecución que a su consideración debía conocer, entre otras, de controversias **sustantivas** sobre la duración de las penas impuestas a las personas internas en centros penitenciarios de un fuero

⁷ **"Tercero.** A partir de la entrada en vigor de la presente ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.

"Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional."

⁸ **"Artículo 24.** Jueces de Ejecución

"El Poder Judicial de la Federación y órganos jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta ley establecidas en el capítulo II del título cuarto de esta ley.

"Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces (sic) cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

"Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.

"La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales."



y entidad federativa diversos a los del órgano jurisdiccional que ordenó su internamiento.

36. De esa forma, si bien ambos tribunales se pronunciaron con respecto a qué Juez o Jueza de Ejecución era el competente para conocer de **cuestiones sustantivas en la compurgación de la pena de prisión**, en el fondo cada uno resolvió un problema jurídico distinto.

37. La diferenciación en uno y otro supuestos ha llevado a esta Primera Sala a criterios distintos al decidir los conflictos competenciales 260/2018⁹ y 206/2018.¹⁰ En el primero de los casos la sentencia condenatoria se impuso previo a la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que el conflicto competencial se resolvió de conformidad con el **artículo tercero transitorio de esa norma**. En cambio, en el segundo asunto la ejecutoriedad de la sentencia ocurrió durante la vigencia de esa ley y, por ello, la solución del asunto atendió al contenido del **precepto 24 de esa ley especial**.

38. En ese sentido, los extremos de uno y otro problema jurídico no son una cuestión menor que pueda analizarse desde un mismo ángulo y, por ello, no resultan criterios antagónicos.

39. Asimismo, el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito no colisiona con los argumentos ocupados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. Lo anterior, pues mientras el primero de los tribunales citado analizó aspectos de competencia que versaron sobre una **controversia de carácter sustantivo** de la compurgación de la pena de prisión impuesta (controversia sobre un beneficio preliberacional), el segundo determinó lo propio respecto de una **controversia sobre aspectos**

⁹ Resuelto el 28 de noviembre de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Votaron en contra el Ministro José Ramón Cossío Díaz y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁰ Resuelto el 20 de febrero de 2019. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).



no sustantivos en el procedimiento de ejecución (visita conyugal que versa sobre cuestiones de internamiento).

40. El tratamiento en uno y otro supuestos ha llevado a esta Primera Sala a emitir criterios distintos al decidir los conflictos competenciales 206/2018¹¹ y 3/2020.¹² En el primero de los casos se resolvió en el sentido de que son competentes para conocer de controversias de **carácter sustantivo** de la pena los Jueces que correspondan al fueron del órgano jurisdiccional que dictó la sentencia de condena. En cambio, en el segundo asunto determinó que los aspectos relacionados con cuestiones **no sustantivas** de la ejecución de las sanciones impuestas deben ser resueltas por el Juez de Ejecución que corresponda al fueron del centro de reclusión en que se encuentre la persona privada de la libertad.

41. Con base en las consideraciones hasta aquí narradas, es que este Alto Tribunal considera que **debe declararse inexistente** la contradicción de tesis, por lo que hace al criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al resolver el conflicto competencial 18/2018, en relación con el punto que será materia de estudio de esta resolución. **Lo que se verá reflejado en los puntos resolutivos de esta ejecutoria.**

VII. Existencia de la contradicción de tesis

42. Por otro lado, como se adelantó, respecto a los criterios emitidos entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, **sí se cumplen los requisitos previstos para la existencia de una verdadera contradicción.**

43. En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito al resolver el conflicto competencial 11/2018 asume una postura incom-

¹¹ *Ibidem*.

¹² Conflicto competencial 3/2020, resuelto en sesión de 20 de mayo de 2020. Unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).



patible con lo sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito al resolver el conflicto competencial 19/2019, para responder a una misma pregunta **¿qué Juez o Jueza de Ejecución debe conocer de una controversia suscitada con motivo de las condiciones de internamiento de una persona recluida en un centro penitenciario de un fuero y entidad federativa diversa de aquél que ordenó su privación de la libertad?**

44. Lo anterior, debido a que mientras el primero de los mencionados tribunales sostiene que **con base en el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal**, las **controversias de internamiento** durante la compurgación de la pena de prisión deben ser resueltas por el mismo Juez o Jueza que debe conocer del procedimiento de ejecución, quien se define observando el lugar y el fuero del centro penitenciario en el que se encuentra la persona privada de la libertad. En el caso, **un Juez federal**.

45. El segundo de los referidos tribunales afirma que **en términos del mismo precepto 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal**, quien debe resolver sobre **controversias inherentes a las condiciones de internamiento** es el o la Jueza del mismo fuero (común o federal) de la causa generadora de la reclusión que ejerza jurisdicción en el territorio donde se ubique el centro penitenciario en el que se encuentre interna la persona. En el caso, **un Juez estatal**.

46. Tales interpretaciones discordantes del mismo artículo de la Ley Nacional de Ejecución Penal permiten constatar que se cumplen los **requisitos uno y dos para considerar existente la contradicción de tesis**, puesto que ambos tribunales ejercieron su arbitrio judicial para pronunciarse sobre los mismos problemas normativos, así como diversos posicionamientos que dan lugar a la formulación de un verdadero planteamiento para responder a dichas cuestiones jurídicas.

47. Sin perjuicio de que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito haya emitido su criterio a partir de la situación jurídica de una persona con sentencia ejecutoriada y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito de una persona en prisión preventiva,



puesto que precisó que su criterio, el cual continúa vigente, opera también para personas sentenciadas.¹³

48. De ahí que, por tal razón es posible advertir la existencia del punto de toque en el arbitrio judicial e interpretación de un mismo problema jurídico con respecto entre los mencionados tribunales contendientes.

49. En esas condiciones, el **tercer requisito se cumple**, pues el análisis de la contradicción denunciada permitirá a esta Primera Sala definir cuál es el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias que surjan con motivo de las condiciones de internamiento de personas reclusas en un centro penitenciario de un fuero y territorio diverso al del órgano jurisdiccional que emitió la orden que las mantiene privadas de su libertad.

VIII. Estudio de fondo

50. Precisada la existencia de la presente contradicción, se procede al estudio de fondo. La metodología que emplearemos para estudiar el punto que es materia de esta ejecutoria se desarrollará a través del análisis de los siguientes apartados: **A)** la reforma constitucional al procedimiento nacional de ejecución penal; **B)** la naturaleza de los actos que corresponde conocer a las y los Jueces de Ejecución; **C)** la competencia territorial, local o federal de las y los Jueces de Ejecución tratándose de cuestiones inherentes a las condiciones

¹³ Ello conforme a los preceptos 2, párrafo primero, y 3, fracción XVIII, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que señalan:

"Artículo 2. Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, **respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad** por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y en esta ley."

"Artículo 3. Glosario

"Para los efectos de esta ley, según corresponda, debe entenderse por: ...

"XVII. **Persona privada de su libertad: A la persona procesada o sentenciada que se encuentre en un Centro Penitenciario.**"



de internamiento; y, **D)** el criterio de jurisprudencia que debe prevalecer en esta contradicción.

A) Reforma constitucional al procedimiento de ejecución y creación de la Ley Nacional de Ejecución Penal

51. Al resolver la contradicción de tesis 57/2018,¹⁴ esta Primera Sala precisó que con la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho de los artículos 18 y 21 de la Constitución Federal y con la reforma de diez de junio de dos mil once a los artículos 1o. y 18 constitucionales,¹⁵ se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y la judicialización de la etapa de ejecución de las penas.

¹⁴ Sesión de 17 de octubre de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz (ponente). En contra de los emitidos por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto particular en cuanto al fondo.

¹⁵ Los cuales en la parte que interesa establecen:

"Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados ...

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto ...

"La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa ..."

"Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función ...

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial ..."

"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 ..."



52. Dichas reformas pusieron de manifiesto que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país, si la ejecución de las penas continuaba bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo, por lo que era necesario reestructurar el sistema, circunscribir únicamente la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo, y conferir al Poder Judicial la potestad de ejecutar lo juzgado, a través de la creación de la figura de los "Jueces de Ejecución de sentencias".

53. Reforma constitucional que tenía diversas finalidades, entre otras, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, por lo que debía ser el Poder Judicial el que vigilara que la pena se cumpliera, en la forma en que lo determinó el Juez respectivo. Además, terminar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de las sanciones y que el respeto a los derechos humanos fuera una de las bases sobre las que se organizara el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

54. En la misma ejecutoria de la referida contradicción de tesis 57/2018, se destacó que con motivo de las citadas reformas y con el propósito de lograr la unificación de procedimientos y criterios, así como de dotar de certeza y seguridad jurídica a los justiciables, el legislador federal otorgó facultades al Congreso de la Unión para crear una legislación única en materia de ejecución penal.

55. Con base en lo anterior, el ocho de octubre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, para establecer en el inciso c) de dicho precepto la facultad del Congreso de la Unión para expedir, entre otros ordenamientos legales, la legislación única en materia de ejecución de penas, que debía regir en la República Mexicana, tanto en el orden federal como en el orden común.¹⁶

¹⁶ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXI. Para expedir: ...



56. En suma, la intención del Poder Reformador fue la de establecer un mecanismo constitucional que facultara al Congreso de la Unión para expedir una ley de ejecución de sanciones penales única, para garantizar un procedimiento de ejecución de sanciones expedito, eficaz y eficiente, que redujera la confrontación de criterios, que se aplicara de manera uniforme en todo el país y en condiciones de igualdad para el sentenciado y demás intervinientes en el procedimiento.

57. La finalidad de crear una legislación única en materia de ejecución de penas fue propiciar mayores herramientas que permitieran consolidar la reforma constitucional al sistema de ejecución de sanciones penales, optimizando y potencializando su implementación en los diversos órdenes de gobierno, bajo una óptica de cooperación y coordinación plena entre todas las instancias involucradas en el sistema, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas.

58. Se indicó que mediante la ley de ejecución penal única se busca que el Estado asumiera una serie de responsabilidades particulares, a fin de que las personas privadas de la libertad, tuvieran las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que no se suspenden ni se restringen por estar cumpliendo una resolución judicial penal privativa de la libertad, siendo obligación del Estado velar por su respeto y garantía, mientras se encuentren bajo su custodia directa.

59. De igual modo, se estableció que la Ley Nacional de Ejecución Penal garantizaría la seguridad y el adecuado funcionamiento de los centros penitenciarios, así como el cumplimiento de las medidas dictadas por un Juez calificado, en irrestricto respeto de los derechos humanos. Lo anterior, en coordinación con autoridades federales, locales y municipales, bajo una administración transparente y eficiente, que contenga medios de prevención y de reinserción social para las personas sentenciadas, sustentado en el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte, evitando que vuelvan a delinquir.

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



60. Con base en ello, se propuso la creación de una Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales, que transformaría el sistema penitenciario y garantizaría la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Ley que debía contemplar una delimitación de las funciones de las distintas autoridades que intervienen en la ejecución de las sanciones y en el internamiento preventivo, estableciendo explícitamente que la imposición de las penas, su modificación y duración son competencia exclusiva de la autoridad judicial.

61. Establecida la finalidad de la creación de una ley de ejecución penal, se buscó, entre otras cosas, concretar **la figura del Juez de Ejecución, para clarificar el procedimiento de ejecución de resoluciones condenatorias y la delimitación de reglas para sanciones no privativas de libertad**. Así como sustraer del Poder Ejecutivo las facultades para administrar la duración de las sentencias, para fortalecer la separación de funciones entre poderes, convirtiendo a las autoridades penitenciarias en auxiliares de los Jueces respecto a las medidas de internamiento que hubiesen ordenado con motivo de la prisión preventiva o de la pena de prisión.

62. El dieciséis de junio de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Nacional de Ejecución Penal que entró en vigor al día siguiente, de conformidad con el artículo primero transitorio de dicha norma general.

63. Del contenido de su artículo 1 se aprecia que su **objeto** es establecer las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, ejecución de la pena y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial.¹⁷

¹⁷ **Artículo 1. Objeto de la ley**

"La presente ley tiene por objeto:

"I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

"II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal; y,

"III. Regular los medios para lograr la reinserción social.



64. Parte de su **finalidad** radica en implementar los mecanismos necesarios a través de los cuales, en cumplimiento a los derechos humanos, se resuelvan las controversias que surjan con motivo de la prisión preventiva, la ejecución de la sentencia penal o de la sujeción a medidas de seguridad.

65. La Ley Nacional de Ejecución Penal recoge el sistema procesal acusatorio y tiene como propósito lograr un sistema jurídico uniforme, sobre la base de una política criminal coherente y congruente con las nuevas bases constitucionales, que evite espacios de impunidad y el consecuente descrédito del sistema de ejecución de sanciones y de reinserción social. La finalidad de dicha ley es la transformación del sistema penitenciario, entre otros, a través de mecanismos eficientes que logren la reinserción social de la persona sentenciada y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

66. Conforme a su artículo primero transitorio y a los artículos 1 y 2,¹⁸ a partir del diecisiete de junio de dos mil dieciséis, los actos suscitados en relación con las cuestiones de internamiento o de ejecución de sentencias de las personas privadas de su libertad, sean procesadas o sentenciadas, se ciñen a las disposiciones de la aludida Ley Nacional de Ejecución Penal, con las excepciones y reglas previstas en su artículo segundo transitorio.¹⁹

"Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en esta ley."

¹⁸ **"Artículo 2.** **Ámbito de aplicación**

"Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y en esta ley. ..."

¹⁹ **"Segundo.** Las fracciones III y X y el párrafo séptimo del artículo 10; los artículos 26 y 27, fracción II del artículo 28; fracción VII del artículo 108; los artículos 146, 147, 148, 149, 150 y 151 entrarán en vigor a partir de un año de la publicación de la presente ley o al día siguiente de la publicación de la declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2017.

"Los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 59, 60, 61, 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 128, 136, 145, 153, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181,



67. Del contenido del artículo 2 de la Ley Nacional de Ejecución Penal se aprecia que **las disposiciones de dicha ley respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad** por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas.

68. Conforme al artículo tercero transitorio, a partir de su entrada en vigor quedaron abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulaban la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.²⁰ También se estableció que los procedimientos que se encontraban en trámite a la entrada en vigor de la ley debían seguir sustanciándose de conformidad con la legislación que corresponde al inicio de estos, pero debían aplicárseles los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

B) Naturaleza de los actos que corresponde resolver a los y las Juezas de Ejecución

69. A partir de lo expuesto en el apartado anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los conflictos competenciales 206/2018, entre

182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207 entrarán en vigor a más tardar dos años después de la publicación de la presente ley o al día siguiente de la publicación de la declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2018.

"En el orden Federal, el Congreso de la Unión emitirá la declaratoria, previa solicitud conjunta del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal o la instancia que, en su caso, quede encargada de coordinar la consolidación del Sistema de Justicia Penal, y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

"En el caso de las entidades federativas, el órgano legislativo correspondiente, emitirá la declaratoria previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal en cada una de ellas.

"En las entidades federativas donde esté vigente el nuevo Sistema de Justicia Penal, el órgano legislativo correspondiente deberá emitir dentro de los siguientes diez días el anexo a la declaratoria para el inicio de vigencia de la presente ley."

²⁰ "Tercero. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.



otros precedentes,²¹ ha sostenido que si bien ciertos aspectos de la ejecución de la pena, como los beneficios preliberacionales, guardan relación directa con la normatividad sustantiva pues implican el ejercicio constitucional de modificar el título que da lugar a la ejecución penal.

70. En cambio, al emitir ejecutoria en el conflicto competencial 3/2020,²² esta Primera Sala estableció que las **sanciones disciplinarias** en un centro penitenciario **no guardan relación alguna con los aspectos sustantivos**.

71. Esta última distinción es de suma importancia para los fines del presente estudio pues muestra que este Alto Tribunal ha fijado un criterio para distinguir

"Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional.

"A partir de la entrada en vigor de la presente ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma."

²¹ Conflicto competencial 206/2018, resuelto el 20 de febrero de 2019. **Unanimidad de cinco votos** de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).

Conflicto competencial 343/2017, resuelto en sesión de 24 de octubre de 2018. **Mayoría de tres votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente. Votaron en contra el Ministro José Ramón Cossío Díaz y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

Conflicto competencial 126/2017, resuelto en sesión de 7 de noviembre de 2018. **Mayoría de tres votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente) y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Conflicto competencial 25/2018, resuelto en sesión de 7 de noviembre de 2018. **Mayoría de tres votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente), y la presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Conflicto competencial 260/2018, resuelto el 28 de noviembre de 2018. **Mayoría de tres votos** de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Votaron en contra el Ministro José Ramón Cossío Díaz y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

²² Conflicto competencial 3/2020, resuelto en sesión de 20 de mayo de 2020. **Unanimidad de cinco votos** de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).



la competencia de un Juez o Jueza de Ejecución conforme a la naturaleza del acto que se somete a su consideración. Por un lado, las cuestiones de naturaleza sustantivas inherentes a la pena impuesta (es decir, las que impactan en su modificación, duración o extinción) y, por otro, cuestiones de tipo adjetivo (como lo son las sanciones disciplinarias).

72. En efecto, esta Suprema Corte ha señalado que las infracciones a la normativa de un centro penitenciario (reglamentado y administrado por el Poder Ejecutivo respectivo) no implican un proceso que dé como consecuencia un impacto "sustantivo" en la pena, como sí lo implican los beneficios preliberacionales. Aquellas infracciones únicamente denotan las condiciones administrativas internas de seguridad, el procedimiento de determinación de faltas y el cumplimiento de las sanciones administrativas.

73. Por ende, dentro de ese género de condiciones de internamiento se encuentran las sanciones disciplinarias que no guardan relación alguna con un aspecto sustantivo al no constituir una variante de la ejecución de la pena o de su modificación o duración. Así, no existe una conexión directa entre el fuero en el cual fue sentenciada la persona (federal o local) y el análisis de tales sanciones impuestas en el centro de reclusión en que la persona se encuentra interna, como sí existe en el caso de los beneficios preliberacionales.

74. El mismo tratamiento debe darse a las cuestiones inherentes a las **condiciones de internamiento**.

75. En efecto, de acuerdo con la Ley Nacional de Ejecución Penal, una **condición de internamiento es cualquier medio u acto que garantice una vida digna y segura a la persona privada de su libertad dentro del centro de reinserción social**, siendo, entre otros, el suministro de agua corriente y potable, alimentos, prestación de servicio médico o asistencia médica, ropa, colchones y ropa de cama, artículos de aseo personal y de limpieza, libros y útiles escolares, así como los instrumentos de trabajo y artículos para el deporte y la recreación, entre otros que se relacionen con esos factores. Conclusión a la que se obtiene al realizar una interpretación sistemática en la parte conducente de



los artículos 3, fracciones XVII y XXV; 9, fracciones I, II, III, VI y VII; 10, fracciones III, IV y V; y 30, todos de la Ley Nacional de Ejecución Penal.²³

²³ **"Artículo 3.** Glosario.

"Para los efectos de esta ley, según corresponda, debe entenderse por: ...

"XVII. Persona privada de su libertad: A la persona **procesada o sentenciada** que se encuentre en un centro penitenciario; ...

"XXV. Suministros: A todos aquellos bienes que deben ofrecer los centros penitenciarios, gratuitamente, entre ellos, el agua corriente y potable, alimentos, medicinas, anticonceptivos ordinarios y de emergencia; ropa, colchones y ropa de cama, artículos de aseo personal y de limpieza, libros y útiles escolares, así como los instrumentos de trabajo y artículos para el deporte y la recreación."

"Artículo 9. Derechos de las personas privadas de su libertad en un centro penitenciario

"Las personas privadas de su libertad en un centro penitenciario, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, gozarán de todos los derechos previstos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, siempre y cuando estos no hubieren sido restringidos por la resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas.

"Para los efectos del párrafo anterior, se garantizarán, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes derechos:

"I. Recibir un trato digno del personal penitenciario sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o identidad de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana;

"II. Recibir asistencia médica preventiva y de tratamiento para el cuidado de la salud, atendiendo a las necesidades propias de su edad y sexo en por lo menos unidades médicas que brinden asistencia médica de primer nivel, en términos de la Ley General de Salud, en el centro penitenciario, y en caso de que sea insuficiente la atención brindada dentro de reclusión, o se necesite asistencia médica avanzada, se podrá solicitar el ingreso de atención especializada al centro penitenciario o que la persona sea remitida a un Centro de Salud Público en los términos que establezca la ley;

"III. Recibir alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, adecuada para la protección de su salud;

...

"VI. Recibir un suministro suficiente, salubre, aceptable y permanente de agua para su consumo y cuidado personal;

"VII. Recibir un suministro de artículos de aseo diario necesarios; ..."

"Artículo 10. Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un centro penitenciario

"Además de los derechos establecidos en el artículo anterior, las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a: ...

"III. Contar con las instalaciones adecuadas y los artículos necesarios para una estancia digna y segura, siendo prioritarios los artículos para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género;

"IV. Recibir a su ingreso al centro penitenciario, la valoración médica que deberá comprender un examen exhaustivo a fin de determinar sus necesidades básicas y específicas de atención de salud;

"V. Recibir la atención médica, la cual deberá brindarse en hospitales o lugares específicos establecidos en el centro penitenciario para tal efecto, en los términos establecidos en la presente ley; ..."



76. Como lo ha establecido esta Primera Sala, las personas privadas de la libertad pueden oponer controversias ante el Juez de Ejecución respectivo en contra de las omisiones o determinaciones que afecten las **condiciones de su internamiento** en los centros de reclusión en que se encuentren, acorde con las disposiciones relativas de la Ley Nacional de Ejecución Penal.²⁴

77. Las controversias relacionadas con las condiciones **de internamiento en un centro penitenciario** responden **a cuestiones de organización fáctica que competen a la administración penitenciaria**, las cuales están sujetas a las decisiones que el Poder Ejecutivo Estatal o Federal adopte a través de las dependencias correspondientes.

78. En estos casos, si bien la controversia se resuelve adjetivamente conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal, el fondo del asunto se decide atendiendo a los preceptos jurídicos específicos al centro penitenciario en cuestión, como lo es su reglamento interior y demás disposiciones administrativas que le sean aplicables, pero en definitiva, no se relacionan con aspectos sustantivos de las penas impuestas.

79. De esta forma, las cuestiones de internamiento están dissociadas de las causas que originaron la privación de la libertad de la persona, lo que permite sentar las primeras bases para resolver esta contradicción de tesis.

C) Competencia territorial de las y los Jueces de Ejecución estatales o federales tratándose de cuestiones inherentes a las condiciones de internamiento

"Artículo 30. Condiciones de internamiento

"Las condiciones de internamiento deberán garantizar una vida digna y segura para todas las personas privadas de la libertad.

"Las personas privadas de la libertad podrán ejercer los derechos y hacer valer los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que estuvieren pendientes al momento de su ingreso o aquellos que se generen con posterioridad, salvo aquellos que sean incompatibles con la aplicación de las sanciones y medidas penales impuestas."

²⁴ Ver contenido de la ejecutoria pronunciada en la contracción de tesis 57/2018, *supra* cita 14.



80. Esta Primera Sala ya ha tenido oportunidad de efectuar un pronunciamiento sobre el juzgador federal o local competente para conocer de **controversias no relacionadas con aspectos sustantivos de las penas** impuestas a las personas privadas de su libertad personal, al resolver el conflicto competencial 3/2020,²⁵ por lo que las consideraciones que aquí se realizan, siguen el sentido de esa ejecutoria.

81. Respecto de la competencia de los y las Jueces de Ejecución para resolver controversias en el procedimiento de ejecución, el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal dispone:

"Artículo 24. Jueces de Ejecución.

"El Poder Judicial de la Federación y órganos jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta ley establecidas en el capítulo II del título cuarto de esta ley.

"Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces (sic) **cuya circunscripción territorial se encuentre la persona** privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

"Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.

"La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales." (lo resaltado no es de origen)

82. Como se aprecia de dicho numeral, esa norma especial reconoce un criterio para la distribución de competencias. Esto es, la normativa, utilizando un criterio funcional, pues promueve el territorio como criterio atributivo de

²⁵ *Supra* cita 21.



competencia para facilitar la cercanía del juzgador o juzgadora respecto a la resolución de la problemática específica.

83. En los asuntos de donde deriva la presente contradicción se da la particularidad de que las personas privadas de libertad se encuentran internas en un centro federal de readaptación social en una entidad federativa distinta, a pesar de haber sido sentenciados por delitos locales.

84. En ese sentido, la precisión normativa contenida en el numeral apenas transcrito sobre que conocen del procedimiento de ejecución los "*Jueces cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de libertad*" no resuelve inmediatamente el problema en estudio, ya que en los asuntos cuyas ejecutorias resultan antagónicas, existe tanto un Juez federal como local que ejercen jurisdicción en dicha circunscripción territorial, aunque cada uno de ellos lo hace sobre su respectivo fuero federal o estatal. Esto obedece a que en un sistema federal como el nuestro, los fueros constitucional, federal y local pueden coexistir en un mismo territorio.

85. Debe recordarse que, como lo refirió esta Primera Sala en el conflicto competencial 343/2017,²⁶ en los casos de conflictos competenciales relativos a la ejecución penal "*es menester hacer coherente tanto la competencia por razón de fuero (local), como la uniformidad de la legislación aplicable*".

86. La uniformidad normativa implica que cuando el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal atribuye jurisdicción al juzgador en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de libertad, lógicamente presupone que tal juzgador debe poder ejercer jurisdicción sobre el objeto de la *litis*.

²⁶ Resuelto en sesión de 24 de octubre de 2018. Por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente. Votaron en contra el Ministro José Ramón Cossío Díaz y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto particular.



87. Esto es, que en el análisis de la competencia respectiva debe congeñar necesariamente el factor de competencia territorial con el fuero específico, porque la Ley Nacional de Ejecución Penal, si bien aplica en todo el territorio nacional en términos de los preceptos 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal,²⁷ y 2 de la norma secundaria en comento,²⁸ lo cierto es que no crea competencias eventuales o novedosas para que los y las juzgadoras de ejecución ejerzan jurisdicción sobre asuntos en los cuales no lo habían hecho o sobre legislaciones fuera de su marco competencial. De hecho, el propio artículo 24 remite para tal competencia a lo que "*se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales*".

88. En los casos sencillos en que una persona haya sido sentenciada por un delito local o federal y compurgue su sanción en un centro penitenciario de la misma naturaleza, no cabe duda de que la competencia para conocer de potenciales impugnaciones a cuestiones administrativas se resuelve por el criterio territorial establecido en el referido numeral 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

89. Esa norma especial no contempla expresamente una disposición específica para denotar el o la juzgadora competente para conocer de la impugnación de una cuestión de internamiento cuando la sentencia haya sido dictada

²⁷ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXI. Para expedir: ...

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

²⁸ **Artículo 2.** Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y en esta ley.

"Tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, debe estarse además a las excepciones previstas en la Constitución y en la ley de la materia.

"En lo conducente y para la aplicación de esta ley deben atenderse también los estándares internacionales."



en un fuero, pero se encuentre siendo ejecutada en un centro de readaptación correspondiente a otro fuero y territorio derivado de un convenio entre los respectivos Poderes Ejecutivos.

90. En ese sentido es posible resolver el tema de esta contradicción de tesis atendiendo a la naturaleza de la normativa utilizada para resolver sobre cuestiones administrativas o de internamiento en un centro de reinserción social (local o federal), las cuales corresponden a aquellas que regulan la actividad de ese centro de reclusión y que están dissociadas a las que motivaron la privación de la libertad de la persona interna, por lo que el juzgador que debe conocer de esas controversias es aquél del territorio en que se ubica ese centro, debido a que le corresponde la jurisdicción para aplicar los ordenamientos legales aplicables, con base en el principio de seguridad jurídica.

91. Asimismo, dentro de los niveles de competencia reconocidos en nuestro sistema jurídico debe atenderse a la naturaleza de la autoridad de supervisión del centro y de la autoridad que determina las condiciones de internamiento, puesto que sus actos u omisiones son los que integran la litis en las controversias sobre tales cuestiones, lo que permite concluir que es el Juez local o federal dependiendo de si el centro penitenciario en cuestión es, de igual forma, local o federal, el que efectivamente cuenta con competencia legal para resolverlas.

92. Bajo ese entendimiento, en los casos en que una persona haya sido sentenciada por un fuero (local o federal) pero cumpla su condena en un centro carcelario de fuero y territorio distintos, existe una división competencial. De manera que los temas relativos a las condiciones de internamiento (alimentación, vestido, agua, instalaciones adecuadas, programas de salud, trabajo, educación o alguna otra relacionada con la vida digna y segura a la persona privada de su libertad dentro del centro de reinserción social) deberán ser analizados por la autoridad judicial en el territorio y el fuero al que corresponda el centro de reclusión en el que la persona se encuentre privada de la libertad, pues de ello dependen las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, como sería el reglamento del centro penitenciario y las demás cuestiones administrativas con base en las cuales se ordene su operación.



93. Lo anterior es acorde con uno de los objetivos por los cuales fue expedida la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es, la transformación del sistema penitenciario a través de mecanismos y procedimientos eficientes, rápidos y sencillos que logren la reinserción social del sentenciado y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad por medio de los Jueces penales correspondientes.

94. Ello obedece también a un principio de concentración, pues de adoptarse un criterio de competencia en función del fuero del órgano que emitió la resolución que mantiene a la persona privada de su libertad, no se resolvería el problema en muchos otros supuestos, pues habrá casos en los que una persona se encuentre privada de su libertad con motivo de diversas causas penales, que se lleven ante órganos jurisdiccionales de distintos fueros, lo que generaría incertidumbre para la persona en reclusión, respecto de la autoridad a la que le corresponde acudir.

D) Jurisprudencia que debe prevalecer

95. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo,²⁹ el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

CONTROVERSIAS RELACIONADAS CON CONDICIONES DE INTERNAMIENTO. ES COMPETENTE PARA RESOLVERLAS LA JUEZA O EL JUEZ DE EJECUCIÓN DEL TERRITORIO Y FUERO DEL CENTRO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRA LA PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias en torno a la Jueza o al Juez de Ejecución que es competente para conocer de una controversia judicial sobre las condiciones de

²⁹ **"Artículo 225.** La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."



internamiento de una persona privada de su libertad con motivo de una pena de prisión o prisión preventiva impuesta por un órgano jurisdiccional de un fuero y entidad federativa diversa de aquella que corresponde al centro penitenciario en el que se encuentra reclusa, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Criterio Jurídico: La competencia para conocer de una controversia judicial sobre las condiciones de internamiento corresponde a la autoridad jurisdiccional de ejecución del mismo fuero y territorio del centro penitenciario en el que se encuentra la persona privada de su libertad, con independencia del fuero o entidad federativa en la que se emitió la determinación que restringió su libertad personal.

Justificación: El artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal señala que son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal la autoridad jurisdiccional en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución. Dada la aplicación obligatoria de esa norma en todo el territorio nacional, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, y 2 de la ley nacional de referencia, se debe entender que la norma en análisis contempla también una distinción por razón de fuero, pues en un sistema federal como el nuestro, los fueros constitucional, federal y local pueden coexistir en un mismo territorio. En esas condiciones, cuando se promueva una controversia judicial relativa a las condiciones de internamiento en un centro penitenciario, la distinción del fuero competente para conocer de la misma deberá resolverse en atención al que corresponda con el del centro penitenciario en el que se encuentre la persona privada de su libertad, pues es el órgano judicial competente para resolver sobre la legalidad de las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, como sería el reglamento del centro penitenciario y las demás condiciones administrativas que sirvan de sustento para ordenar su operación. Esto obedece también a un principio de concentración, pues de adoptarse un criterio de competencia en función del fuero del órgano que emitió la resolución que mantiene a la persona privada de su libertad, no se resolvería el problema en muchos otros supuestos, pues habrá casos en los que una persona se encuentre privada de su libertad con motivo de diversas causas penales que se lleven



ante órganos jurisdiccionales de distintos fueros, lo que generaría incertidumbre para la persona en reclusión, respecto de la autoridad a la que debe acudir para oponer la controversia.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis con respecto al criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente); en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 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, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 567/2019.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos¹ la contradicción de tesis citada al rubro, en el sentido de determinar que no existe la contradicción de tesis con respecto al criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito; y que sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.
2. En tal sentido, se determinó que la jurisprudencia que debía prevalecer es la emitida por esta Primera Sala y, por ende, se debía dar la publicidad en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

I. Razones por las que se consideró existente la contradicción de criterios

3. En la ejecutoria se consideró que existe un punto de toque entre dos de los criterios contendientes, en cuanto a la competencia por territorio y fuero, de un Juez o Jueza de Ejecución, al respecto de las controversias relacionadas con las condiciones de internamiento.
4. En un primer término, se estableció en la ejecutoria que el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, no contenía un potencial punto de toque en relación con los argumentos sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, porque

¹ Por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente); en contra del emitido por el suscrito Juan Luis González Alcántara Carrancá, el cual reservé mi derecho a formular el presente voto particular.



el primero de ellos no aplicó la Ley Nacional de Ejecución Penal, mientras que el segundo sí.

5. Asimismo, en cuanto al criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, se determinó que no colisiona con los argumentos ocupados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito. Lo anterior, pues mientras el primero de los tribunales citados, analizó aspectos de competencia que versaron sobre una controversia de carácter sustantivo de la compurgación de la pena de prisión impuesta (controversia sobre un beneficio preliberacional), el segundo determinó lo propio respecto de una controversia sobre aspectos no sustantivos en el procedimiento de ejecución (visita conyugal que versa sobre cuestiones de internamiento).
6. Ahora bien, con respecto a los criterios sostenidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, se determinó que existía un potencial punto de toque contradictorio, en cuanto a la competencia de los y las Juezas de Ejecución para conocer sobre controversias propias de la reclusión de personas internas en centros penitenciarios de un fuero y entidad federativa diversos a los del órgano jurisdiccional que ordenó su internamiento.
7. Lo anterior –se dijo– porque el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito al resolver el conflicto competencial 11/2018, sostuvo que con base en el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, las controversias de internamiento durante la compurgación de la pena de prisión deben ser resueltas por el mismo Juez o Jueza que debe conocer del procedimiento de ejecución, quien se define observando el lugar y el fuero del centro penitenciario en el que se encuentra la persona privada de la libertad. En el caso, un Juez Federal.
8. Por su parte –se determinó–, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito al resolver el conflicto competencial 19/2019, afirmó que en términos del mismo precepto 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, quien debe resolver sobre controversias inherentes a las condiciones de internamiento es el o la Jueza del mismo fuero (común o federal) de la causa generadora de la reclusión que ejerza jurisdicción en el territorio donde se ubique el centro penitenciario en el que se encuentre interna la persona. En el caso, un Juez estatal.



9. Por último, se afirmó en la ejecutoria que no causa perjuicio que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito haya emitido su criterio a partir de la situación jurídica de una persona con sentencia ejecutoriada y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito de una persona en prisión preventiva, puesto que precisó que su criterio, el cual continúa vigente, opera también para personas sentenciadas.
10. En consecuencia, se determinó que se reunían los requisitos para trabar la contradicción de criterios y emitir un pronunciamiento por esta Primera Sala.

II. Razones de la disidencia

11. Respetuosamente difiero de las consideraciones expuestas en la ejecutoria, en las que se estima que sí hay contradicción entre dos de los criterios planteados por los órganos jurisdiccionales antes detallados. Estimo que los tres Tribunales Colegiados involucrados en el asunto, analizaron supuestos fácticos distintos, lo que influye de forma sustancial para determinar que no hay punto de toque que trabe la contradicción.
12. En cuanto al criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y los dos diversos tribunales contendientes, coincido en que no existe contradicción, toda vez que el primero de los nombrados, partió del hecho de que la sentencia que ordenó la pena de prisión causó ejecutoria antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, lo que influyó en el estudio, pues no aplicó la mencionada ley como en el caso lo hicieron los diversos órganos contendientes.
13. Ahora bien, por lo que respecta a los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, coincido en que analizaron la problemática sobre qué Juez o Jueza de Ejecución debe conocer de la ejecución de sentencia de una persona reclusa en un centro penitenciario de un fuero y entidad federativa diversa de aquél que ordenó su privación de la libertad.
14. Sin embargo, los hechos que les fueron presentados son distintos, pues el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, conoció de un conflicto competencial que involucraba a Jueces de Ejecución de diversas entidades federativas –ambos Jueces locales– sobre el procedimiento de ejecución, específicamente la parte relativa a la sanción impuesta al recluso.



Dicho Colegiado consideró que la competencia recaía en una autoridad diversa, esto es, un Juez de Ejecución Federal, por estar recluso el sentenciado en un centro de internamiento federal.

15. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, analizó un conflicto competencial que involucraba a dos Jueces de distinto fuero –federal y local–, empero de la misma localidad –Guanajuato–. Además, dicho conflicto competencial se originó con motivo de la controversia por cuestiones de internamiento y no sobre cuestiones de la ejecución de sanción –como resolvió el Colegiado del Cuarto Circuito–, como lo es la visita de su esposa.
16. Lo anterior, me permite concluir que ambos Colegiados, sobre los que sí se estimó que existía la citada contradicción de tesis, en realidad conocieron de cuestiones diferentes, pues a uno le correspondió conocer de una cuestión en donde se debía determinar la competencia por cuestiones de internamiento y el otro Colegiado sobre aspectos relativos a la sanción penal. Con motivo de ello, estimo que no resulta procedente declarar la existencia de contradicción de tesis, pues a mi consideración, se analizaron supuestos distintos y, por ello, ambos Colegiados arribaron a criterios diferentes.
17. Por lo que, al no haberse estimado así por la mayoría de mis compañeros, me reservé a formular el presente voto particular.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROVERSIAS RELACIONADAS CON CONDICIONES DE INTERNAMIENTO. ES COMPETENTE PARA RESOLVERLAS LA JUEZA O EL JUEZ DE EJECUCIÓN DEL TERRITORIO Y FUERO DEL CENTRO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRA LA PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias en torno a la Jueza o al Juez de Ejecución que es competente para conocer de una controversia judicial sobre las condiciones de internamiento de una persona privada de su libertad con motivo de una pena de prisión o prisión preventiva impuesta por un órgano jurisdiccional de un fuero y entidad federativa diversa de aquella que corresponde al centro



penitenciario en el que se encuentra recluida, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Criterio jurídico: La competencia para conocer de una controversia judicial sobre las condiciones de internamiento corresponde a la autoridad jurisdiccional de ejecución del mismo fuero y territorio del centro penitenciario en el que se encuentra la persona privada de su libertad, con independencia del fuero o entidad federativa en la que se emitió la determinación que restringió su libertad personal.

Justificación: El artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal señala que son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal la autoridad jurisdiccional en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución. Dada la aplicación obligatoria de esa norma en todo el territorio nacional, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, y 2 de la ley nacional de referencia, se debe entender que la norma en análisis contempla también una distinción por razón de fuero, pues en un sistema federal como el nuestro, los fueros constitucional, federal y local pueden coexistir en un mismo territorio. En esas condiciones, cuando se promueva una controversia judicial relativa a las condiciones de internamiento en un centro penitenciario, la distinción del fuero competente para conocer de la misma deberá resolverse en atención al que corresponda con el del centro penitenciario en el que se encuentre la persona privada de su libertad, pues es el órgano judicial competente para resolver sobre la legalidad de las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, como sería el reglamento del centro penitenciario y las demás condiciones administrativas que sirvan de sustento para ordenar su operación. Esto obedece también a un principio de concentración, pues de adoptarse un criterio de competencia en función del fuero del órgano que emitió la resolución que mantiene a la persona privada de su libertad, no se resolvería el problema en muchos otros supuestos, pues habrá casos en los que una persona se encuentre privada de su libertad con motivo de diversas causas penales que se lleven ante órganos jurisdiccionales de distintos fueros, lo que generaría incertidumbre para la persona en re-



clusión, respecto de la autoridad a la que debe acudir para oponer la controversia.

1a./J. 10/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 567/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 19 de mayo de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 19/2019, en el que determinó que en términos del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, quien debe resolver sobre controversias inherentes a las condiciones de internamiento es el Juez o la Jueza del mismo fuero (común o federal) de la causa generadora de la reclusión que ejerza jurisdicción en el territorio donde se ubique el centro penitenciario en el que se encuentre interna la persona; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 11/2018, en el que sostuvo que con base en el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, las controversias de internamiento durante la compurgación de la pena de prisión deberán ser resueltas por el mismo Juez o Jueza que debe conocer del procedimiento de ejecución, quien se define observando el lugar y el fuero del centro penitenciario en el que se encuentra la persona privada de la libertad.

Tesis de jurisprudencia 10/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL AUTO DE APERTURA A JUICIO QUE ADMITE MEDIOS DE PRUEBA, Y PARA IDENTIFICAR LOS CASOS DE EXCEPCIÓN, ES NECESARIO REALIZAR UN ANÁLISIS HERMENÉUTICO TENDIENTE A DILUCIDAR SI AFECTA MATERIALMENTE DERECHOS SUSTANTIVOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 167/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO. 23 DE JUNIO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: CARLOS MANUEL BARÁBAR TOVAR.

CONSIDERANDO:

5. 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. Lo anterior, 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 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.



6. Resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis 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)."⁴

7. SEGUNDO.—**Legitimación de los denunciantes.** 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 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 Séptimo Circuito, órgano emisor de uno de los criterios en contienda.

8. TERCERO.—**Determinación sobre la existencia de la contradicción de tesis.** A través de la exposición y contraste de las consideraciones que dieron vida a los criterios emitidos por los tribunales contendientes, se verificará la actualización de los requisitos que la hacen procedente.

9. Para ello, resulta 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 haya o no emitido tesis. Sirven de apoyo a lo anterior las tesis de rubros siguientes:

10. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA."⁵

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9 «con número de registro digital: 2000331».

⁵ 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.



11. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁶

12. 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 con la finalidad de crear seguridad jurídica y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.

13. 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. En ese contexto, el sentido del concepto "contradicción" ha de entenderse en función no tanto del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad que se busca con la resolución de este tipo de asuntos: la producción de seguridad jurídica en cuanto a la homogeneidad en los criterios resueltos por los órganos jurisdiccionales.

14. 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*–.

15. 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:

⁶ 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*, Novena Época Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7, registro digital: 164120.



a. Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

16. Con este *test* lo que se busca es detectar un diferendo en los criterios interpretativos, más allá de las particularidades de cada caso concreto.

17. En el caso que nos ocupa, esta Primera Sala considera que sí se cumplen los lineamientos del *test* antes anotados y que, por tanto, la contradicción de tesis debe declararse existente.

18. Los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados contendientes pueden ser englobados en dos bloques: el primer bloque está integrado por el criterio generado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito; el segundo bloque lo constituyen el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y el criterio mantenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

19. En efecto, los dos bloques de tribunales contendientes se enfrentaron a antecedentes procesales muy similares: en ambos, los actos reclamados que dieron origen a los juicios de amparo indirecto fueron las determinaciones dictadas en la etapa intermedia en las que se admitieron medios de prueba para su desahogo en el juicio oral, es decir, en el auto de apertura a juicio. Asimismo, en ambos bloques los quejosos reclamaron la ilegalidad de la admisión de determinados medios de prueba.



20. En ese tenor, ambos grupos de Tribunales Colegiados, en ejercicio de su arbitrio judicial, realizaron un análisis interpretativo de la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo; interpretación encaminada a fijar la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la determinación dictada en la etapa intermedia del sistema procesal penal acusatorio, que admite elementos para configurar prueba en juicio oral (auto de apertura a juicio).

21. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito al resolver el amparo en revisión ***** (tribunal que constituye el primer bloque de criterios contendientes), al respecto consideró que el acto reclamado constituye un acto de imposible reparación en contra del cual sí procede el amparo indirecto –y, por tanto, no se actualiza la causal de improcedencia apuntada–, esencialmente porque el debate sobre la admisión de pruebas, de conformidad con los principios del proceso penal acusatorio, no podrá ser retomado o reabierto posteriormente en la etapa de juicio oral. Por consiguiente, concluyó que las cuestiones relativas a la admisión probatoria deben quedar definitivamente dilucidadas de forma previa a la etapa del juicio oral.

22. En contraposición a lo anterior se pronunciaron los Tribunales del segundo bloque de criterios contendientes. El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el recurso de queja ***** concluyó –tras la realización de un análisis interpretativo y comparativo del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México con el Código Nacional de Procedimientos Penales– que las consideraciones esgrimidas por esta Suprema Corte al resolver el amparo en revisión ***** para el primero de los códigos citados, deben ser sostenidas de la misma manera para el segundo. Por tanto, estimó que en contra de la determinación dictada en la audiencia intermedia en un procedimiento penal acusatorio, adversarial y oral que admite medios de prueba, por regla general es improcedente el juicio de amparo por tratarse de un acto de posible reparación, y que por consiguiente, se actualiza la causal de improcedencia apuntada. Esta línea argumentativa dio origen a la siguiente tesis aislada:

23. "ADMISIÓN DE PRUEBAS EN LA AUDIENCIA INTERMEDIA DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO. POR REGLA GENERAL, EL ACUERDO RELATIVO



NO CAUSA UN PERJUICIO IRREPARABLE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Acorde con lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 907/2016, la procedencia del amparo indirecto, en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, está supeditada a que el acto reclamado sea de imposible reparación, entendido como tal, el que genere una afectación material a un derecho sustantivo que de forma inmediata deba ser revisado. A partir de las anteriores premisas, se estima que el acuerdo de admisión de los medios de prueba que conforme al nuevo sistema penal tiene lugar en la etapa intermedia, constituye un acto intraprocesal que afecta derechos adjetivos que, por regla general, no causa un perjuicio irreparable, lo que por sí solo hace improcedente el juicio de amparo, sin que para ello deba ponderarse si es impugnabile o no en el juicio de amparo directo que en su oportunidad se promueva contra la sentencia definitiva, porque esa hipótesis no comprende un parámetro que influya para desestimar dicha causal, según la actual Ley de Amparo."⁷

24. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja ^{*****}, realizó un análisis interpretativo para alejarse de las consideraciones planteadas por esta Suprema Corte al resolver el asunto del cual derivó la tesis aislada LII/2018. En ese tenor, se apartó del argumento planteado por el quejoso relativo a que el hecho de que las cuestiones probatorias no pueden ser materia del juicio oral, implica que su debate debe quedar plenamente dilucidado en la etapa intermedia, y que por tanto, la admisión de medios de prueba es un acto de imposible reparación que afecta derechos sustantivos y que no actualiza la causal de improcedencia en cita.

25. El tribunal en mención, a partir de una interpretación del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, afirmó que el amparo indirecto es únicamente procedente contra actos de imposible reparación, entendiendo por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal.

⁷ Tesis aislada, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 69, Tomo IV, agosto de 2019, página 4383, materias común y penal, registro digital: 2020439.



26. En aplicación de lo anterior, concluyó que los medios de prueba que puedan ser valorados de manera desfavorable para el quejoso en juicio oral, pero sobre cuya valoración proceda un recurso de impugnación, así como sobre aquellas pruebas que distan de ser pruebas ilícitas, el juicio de amparo indirecto es improcedente contra el auto que las admite, pues estimó que no es un acto de imposible reparación. Finalmente, para el caso concreto, resolvió que la admisión de la declaración de un testigo y un peritaje que pretenden demostrar ciertos montos en el juicio oral son pruebas cuya valoración podrá combatirse al impugnar la sentencia definitiva, por lo que el amparo indirecto es improcedente contra el auto que las admitió como medios de prueba en la etapa intermedia.

27. Consideraciones que dieron origen a la siguiente tesis aislada:

28. "MEDIOS DE PRUEBA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. CONTRA EL AUTO QUE LOS ADMITE EN LA ETAPA INTERMEDIA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. El artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo establece la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. En ese sentido, el auto por el cual el Juez de Control admite en la etapa intermedia la declaración de un testigo y el peritaje en materia de avalúo y capitalización de rentas sobre el bien inmueble materia del delito de despojo, no es de aquellos que violen derechos sustantivos, al pretender demostrar el monto que deba resarcirse para reparar los daños causados en la esfera patrimonial de la víctima y no constituir pruebas ilícitas; además, de valorarse esos medios de prueba en el juicio oral de manera desfavorable al acusado, estará en posibilidad de impugnar ese aspecto en el amparo directo y controvertir la sentencia definitiva en todo aquello que le perjudique; de ahí que contra el auto referido sea improcedente el juicio de amparo indirecto."⁸

⁸ Tesis Aislada, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 70, Tomo III, septiembre de 2019, página 2033, materias común y penal, registro digital: 2020561.



29. De las consideraciones centrales de cada tribunal contendiente es posible advertir que el tribunal del primer bloque (el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito) hizo referencia a la doctrina sostenida por esta Primera Sala relativa al "cierre de etapas". Línea de interpretación que lo llevó a mantener la procedencia del amparo indirecto en contra del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, incluso cuando el quejoso alegue su ilegalidad en un plano meramente procedimental y cuando estén pendientes de ser valorados en juicio oral.

30. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, integrante del segundo bloque de tribunales, hizo suyas las consideraciones generadas por esta Primera Sala al resolver el recurso de queja *****, aplicándolas al Código Nacional de Procedimientos Penales. Lo anterior lo llevó a concluir que por regla general el amparo indirecto es improcedente contra el auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, con independencia del "cierre de etapas". Estimó que la nota distintiva para declarar la improcedencia reside en el carácter intraprocesal o no de la afectación. Esto último al igual que el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

31. En ese sentido, es importante resaltar, para efectos de evidenciar la existencia de la presente contradicción de tesis, que si bien los tribunales contendientes hicieron uso de doctrina sostenida por esta Primera Sala, lo cierto es que la interpretaron de forma que ésta los condujo a sostener criterios disímboles, además de que dicha doctrina no alcanza a dilucidar el punto concreto de manera tal que genere plena certeza jurídica, pues no existe un criterio jurisprudencial al respecto.

32. No sobra decir que tribunales pertenecientes a ambos bloques citaron en el desarrollo de su ejercicio interpretativo una tesis del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito de rubro: "ADMISIÓN DE PRUEBA EN LA AUDIENCIA INTERMEDIA DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO. POR REGLA GENERAL, EL ACUERDO RELATIVO NO CAUSA UN PERJUICIO IRREPARABLE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.". Sin embargo, la interpretación de ese criterio generó posturas disímboles respecto a cómo deben entenderse los "actos de imposible



reparación" y, por tanto, en qué casos es procedente el amparo indirecto en contra del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba.

33. Es importante resaltar que no se soslaya que parte de los hechos fácticos de los que conocieron los tribunales contendientes son distintos. Los medios de prueba admitidos en el auto de apertura a juicio, en cada criterio, fueron ofrecidos por partes distintas, y también constituyen medios de características disímolas tendientes a probar hechos desiguales. No obstante, se estima que dichas diferencias no trascendieron al estudio de procedencia formulado por los tribunales contendientes, por el contrario, al ser medios de prueba ofrecidos por parte legitimada en el proceso penal, con el propósito de probar determinados hechos, forzaron a que dichos tribunales se pronunciaran respecto al mismo problema jurídico.

34. Finalmente, no será materia de estudio lo concerniente a determinar si fue correcto el sobreseimiento de manera manifiesta e indudable, toda vez que el primer tribunal contendiente no se enfrentó a dicha problemática.

35. Precisado lo anterior, ha quedado patente que estamos frente a una práctica interpretativa dispar del mismo problema jurídico; problema que requiere de unificación para la creación de seguridad jurídica respecto a la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba en la etapa intermedia para su posterior desahogo en juicio oral. Por tanto, procede la formulación de la siguiente pregunta:

36. ¿Procede el juicio de amparo indirecto en contra del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba para ser desahogados y valorados en el juicio oral?

37. CUARTO.—**Estudio de fondo.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en esta resolución, al tenor de los razonamientos que a continuación se exponen.

38. Como cuestión previa, es importante referir que el acto en que se hace definitiva la admisión de un medio de prueba, y que afecta la esfera jurídica del



quejoso es el "auto de apertura a juicio", pues, de conformidad con el artículo 347 del Código Nacional de Procedimientos Penales, este es, el auto definitivo que emite el Juez de Control donde enuncia los medios de prueba admitidos. Por tanto, ese es el momento en que de manera terminal se excluyen aquellos medios de prueba que no se incluyen en dicha determinación.

39. Puntualizado lo anterior, previo a desarrollar las consideraciones que darán respuesta al cuestionamiento planteado como eje rector de la presente contradicción de tesis, resulta indispensable delimitar el marco constitucional, legal y jurisprudencial sobre el que se generaron los criterios contendientes. Marco que servirá de base para estudiar la procedencia del juicio de amparo indirecto ante una posible violación a derechos fundamentales inscrita en el auto emitido en la etapa intermedia del proceso penal que admite medios de prueba: auto de apertura a juicio.⁹

40. Como punto de partida, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus numerales 103 y 107, fracción III, inciso b), señala que el amparo indirecto es procedente contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación. De manera textual, establecen lo siguiente:

"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los

⁹ En ese sentido, como referido en el cuerpo de la ejecutoria, es criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la determinación del Juez de Control emitida durante el desarrollo de la audiencia intermedia, donde decide admitir medios de prueba, necesariamente se ve materializada en el auto de apertura a juicio oral, determinación con la que concluye dicha audiencia y que, por tanto, constituye el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto.



procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan."

41. Así, la ley reglamentaria de los preceptos transcritos –la Ley de Amparo– a través de una interpretación auténtica,¹⁰ define las características de los "actos de imposible reparación", a saber:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede: ...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que **afecten materialmente derechos sustantivos** tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."

42. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en múltiples ocasiones respecto a lo que debe entenderse por "actos de imposible reparación". Pudiendo resumirse en dos características definitorias, a saber:

1. Que produzcan una **afectación material** a los derechos del quejoso, lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto de autoridad impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, aun antes del dictado del fallo definitivo; y,

2. Que esos derechos afectados materialmente revistan la categoría de **derechos sustantivos**, expresión que resulta antagónica a los de naturaleza

¹⁰ Por interpretación auténtica debe entenderse aquella que establece el propio legislador para definir un término propuesto.



formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es necesaria –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.¹¹

43. Este marco normativo que comprende "actos de imposible reparación" sirve para preparar el cimiento y estar en aptitud de determinar si la admisión de medios de prueba en el auto de apertura a juicio del proceso penal constituye un acto cuya ejecución es de imposible reparación; o mejor dicho, si puede o no constituir un "acto de imposible reparación".

44. Para realizar esa verificación, se estima conveniente describir la relación que guarda el juicio de amparo indirecto con el proceso penal acusatorio, desde una óptica paralela pero a la vez coyuntural.

45. Juicio de amparo indirecto.

46. El concepto esencial del constitucionalismo moderno mexicano puede ser reducido a la protección de derechos humanos por un sistema de reglas y principios que encuadren y aseguren determinados estándares en el ejercicio del poder. Para llevar esto a cabo, se han regulado procesos que permiten dar vida y defender la constitución; procesos cuya *litis* está conformada por determinadas pretensiones referentes a violaciones a derechos fundamentales consagrados en el régimen constitucional.

47. El amparo indirecto constituye una de esas herramientas, cuya procedencia se regula de manera específica y autónoma. La *litis* constitucional está encaminada a conocer de posibles violaciones injustificadas a "los derechos humanos y garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política

¹¹ Así sostenido en las siguientes tesis. Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 7, «Tomo I», junio de 2014, página 39, materia común. Registro digital: 2006589; Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 7, Libro 29, Tomo I, abril de 2016, página 15, materia común, registro digital: 2011428.



de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte".¹²

48. Evidentemente este juicio de tutela de derechos fundamentales no puede iniciar mientras éste no sea procedente. Esa procedencia, en sintonía con la finalidad del juicio, se actualiza cuando se hace necesaria su resolución de fondo en determinado momento, no antes y no después; con el propósito de que cuando se estudie, permita evitar el agravio en la esfera jurídica de los quejosos.¹³

49. Es importante hacer especial énfasis en esta distinción entre la procedencia del juicio de amparo y su estudio de fondo, pues evidentemente constituyen momentos distintos en los que se dilucidan cuestiones diferentes. Lo que debe analizarse al momento de estudiar su procedencia se refiere a la existencia de cargas impuestas a los gobernados sobre derechos fundamentales cuya ejecución sea irreparable, no así resolver si el acto impugnado afecta derechos fundamentales de manera injustificada, pues esto último debe circunscribirse al estudio de fondo.

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite. I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."

¹³ Afirmaciones que derivan de la lectura de los siguientes preceptos de la Ley de Amparo: "Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."

"Artículo 6o. El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley."



50. Proceso penal.

51. El proceso penal se transita para resolver una clase de problema jurídico en específico; esto es, sobre la acreditación de una conducta típica y la demostración de responsabilidad de alguna persona, y en caso de ser aplicable, para el resarcimiento del daño a las víctimas y ofendidos de los delitos.

52. Este proceso penal puede tener como resultado un acto de molestia justificado, que se genera en atención a que el Estado, mediante el desarrollo del proceso penal y ulterior resolución del fallo, está facultado para imponer cargas en forma de restricciones a derechos sustantivos, como la libertad.¹⁴

53. La relación paralela y al mismo tiempo coyuntural entre el juicio de amparo indirecto y el proceso penal.

54. Constatada la diferencia de ambos procedimientos, es posible reconocer que tienen diversos puntos de convergencia. La finalidad del proceso penal está íntimamente relacionada con la finalidad del juicio de amparo indirecto, de ahí la existencia de derechos como el debido proceso o la presunción de inocencia que se encargan de que exista un halo de certeza sobre el resultado del fallo del proceso penal. Asimismo, guardan una relación no necesariamente de finalidades sino de protección y resguardo, en donde el juicio de amparo se encarga de evitar, y llegado el caso, enmendar, posibles violaciones a derechos humanos en el proceso penal, violaciones que así como pueden ocurrir fuera de un proceso, también pueden ocurrir dentro de uno, como lo puede ser una violación a derechos tales como la libertad o integridad física.

55. Así, si bien ambos juicios guardan puntos de toque inexorables, a su vez cada uno corre por cuerda separada y se actualiza a partir de hechos y finalidades generadas en distintos planos.

56. De ahí que cuando se presenta un acto dentro del proceso penal que haga procedente el juicio de amparo –de imposible reparación–, dicho acto

¹⁴ Así establecido en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, a saber: "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."



debe implicar que se le deje de ver en el plano del proceso penal y se le encuadre en el juicio de protección constitucional. Esto se logra si el acto puede generar de manera inminente una carga posiblemente injustificada cuya trascendencia esté relacionada con un derecho sustantivo independiente del propio proceso y que, por tanto, sea autónomo del resultado del juicio.¹⁵

57. Los actos con repercusiones en el proceso penal, como lo pueden ser aquellos que afectan derechos adjetivos relacionados con el debido proceso escapan de la calificación de "actos de imposible reparación". El propósito de dichos actos –al formar parte del derecho adjetivo– es dar operatividad y asegurar la observancia de los derechos sustantivos de los gobernados, tarea que se cumple con la intervención del Estado a través de la herramienta llamada proceso penal.¹⁶

58. Así, si ese tipo de derechos son violados, ello no implica que los derechos sustantivos protegidos sean igualmente transgredidos, por el contrario, la violación debe ser entendida en la continuidad del proceso penal bajo una óptica instrumental. Vista de esa manera, se concluye que la cristalización de la violación en los derechos sustantivos del imputado podrá generarse hasta la resolución que ponga fin a la litis de manera definitiva, y no antes.

59. Por el contrario, los actos que implican cargas a los gobernados dentro del proceso penal, cuyos efectos se sintetizan de manera inminente en un derecho sustantivo, de manera tal que aunque se obtenga sentencia favorable en el juicio esa afectación no desaparezca representan "actos de imposible reparación".

60. Para una mejor comprensión de la distinción previamente descrita, resulta ilustrativo traer a colación ejemplos de actos dentro del procedimiento que han sido considerados en el plano del juicio de amparo indirecto –como actos

¹⁵ Entendiendo por carga, una restricción a determinado derecho, sin entrar a su estudio de fondo. Al respecto, ver Areal, Leonardo Jorge, *Gravamen Irreparable*, Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XIII, garahijo, Driskill, Buenos Aires, 1991.

¹⁶ Sobre la distinción entre derecho sustantivo y derecho adjetivo ver: Calamandrei, Piero, *Instituciones del Derecho Procesal Civil*, Vol. I, EJEA, Buenos Aires, 1973.



de "imposible reparación"– y otros en el plano de un procedimiento distinto que constituyen herramientas para la formación de resoluciones posteriores que entonces sí determinarán su trascendencia en la esfera jurídica de los imputados.

61. Actos considerados como de "imposible reparación":

- Esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 168/2016, conoció de un acto generado dentro del procedimiento penal, que con un grado de certeza inminente, trastoca un derecho fundamental del quejoso, sin posibilidad de ser enmendado posteriormente, y que por tanto, existe en el plano del juicio de amparo indirecto. Se resolvió que *"la decisión de un tribunal de alzada que ordena oficiosamente la reposición de un proceso penal instaurado contra un imputado que se encuentra en reclusión preventiva, **constituye un acto de imposible reparación** contra el cual procede el juicio de amparo indirecto, toda vez que si bien es cierto que esa determinación no contiene pronunciamientos relacionados con el fondo del asunto, también lo es que derivado de ésta, **la decisión del caso se pospone y la restricción a la libertad personal a la que el quejoso está sujeto de forma preventiva se prolonga, pudiéndose afectar, desde el pronunciamiento de dicha resolución, el derecho fundamental a que la citada restricción de la libertad sea por un plazo razonable.**"*¹⁷

62. Actos considerados como de "posible reparación":

- Esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 237/2019, conoció de un acto en contra del cual no es procedente el juicio de amparo indirecto, por considerar que sus efectos no son materializables de manera inmediata, pues estos dependen de que lo resuelto llegue a trascender al resultado del fallo.

El acto del cual conoció fue del incidente de exclusión de pruebas ilícitas obtenidas bajo tortura. Al respecto señaló que la improcedencia del amparo

¹⁷ Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 356, materias común y penal. registro digital: 2013282.



indirecto "*adquiere dimensión si se considera que los efectos de esa resolución no son materializables inmediatamente, ya que dependerá de que lo ahí resuelto llegue a trascender al sentido de la sentencia del proceso penal. Así, podría darse el caso de que el Juez de la causa al valorar las pruebas con miras a emitir un fallo, excluyera por iniciativa propia los mismos elementos de prueba controvertidos por el quejoso mediante el incidente no especificado, o bien que los rechazara de valoración por considerarlos producto de vulneración a otros derechos, distintos a no ser torturado. Por el contrario, si en esa sentencia el juzgador llegase a considerar en contra del imputado pruebas materia del mencionado incidente, **hasta ese momento tal situación habrá trascendido** ..."*¹⁸

63. Expuesto lo anterior, sobre la base de la doctrina emitida por esta Suprema Corte respecto a las características que deben guardar los actos de "imposible reparación", y teniendo en consideración la diferencia de planos de protección del juicio de amparo y del proceso penal, resulta claro que se debe realizar un ejercicio hermenéutico para verificar la procedencia del juicio de amparo indirecto, en este y en todos los casos, pero en el caso concreto, en contra de la admisión de medios de prueba en el auto de apertura a juicio.

64. Este ejercicio de verificación aplicado al caso concreto, es decir, para poder determinar si la admisión de medios de prueba en el auto de apertura a juicio es un "acto de imposible reparación", debe comprender los siguientes requisitos:

1. Que la admisión de pruebas establecida en el auto de apertura a juicio exista en el plano de protección constitucional, es decir, que la ejecución de la admisión pueda¹⁹ implicar por sí misma una afectación a los **derechos sustantivos** del quejoso, entendiendo por éstos últimos, aquellos derechos ajenos al contenido, construcción y devenir de la litis del proceso penal. Derechos que, a su vez, vistos de manera aislada, no sean meramente procesales sino que sean

¹⁸ Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 77, Tomo III, agosto de 2020, página 2434, materias común y penal, registro digital: 2021983.

¹⁹ Se habla de "pueda", pues nos encontramos en el plano de procedencia, no de fondo.



derechos fundamentales relacionados con la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones del imputado; que contextualizados en el momento de la emisión del auto de apertura a juicio sean independientes del resultado y desarrollo del proceso penal; y,

2. Que la **afectación sea material**, es decir, que sea real y actual; inminente; en oposición a especulativa y contingente.

65. Ahora bien, siguiendo la línea argumentativa relacionada con el paralelismo entre el juicio de amparo y el proceso penal acusatorio, es evidente que el ejercicio hermenéutico de verificación para determinar la procedencia del juicio constitucional, debe ser realizado a la luz de los principios, características, e instituciones definitorias del proceso penal acusatorio.

66. En ese contexto, el proceso penal acusatorio regulado por el Código Nacional de Procedimientos Penales se estructura básicamente de tres etapas principales que suceden unas a otras de manera interdependiente, esto es, etapa de investigación, fase intermedia y etapa de juicio oral o plenario. El *iter* probatorio o camino de la prueba, se desenvuelve en este marco secuencial de las etapas procesales y contribuye a la creación procesal del andamiaje para el sustento del juicio oral –a través de la creación de los elementos de prueba–. Los actos que trascienden a ese camino procesal por regla general permanecen en ese plano, y así es como deben ser entendidos para el estudio de la procedencia del amparo indirecto.

67. Esta Primera Sala de la Suprema Corte ya se ha pronunciado en relación al objetivo de cada una de las etapas.²⁰ Esto es, en la etapa inicial, de investigación preliminar y complementaria, se realizan diligencias de investigación para obtener **fuentes o datos de prueba** con la finalidad de develar lo ocurrido en los hechos que se investigan y así sustentar el ejercicio de la acción penal. Datos de prueba que si bien es cierto no tienen valor probatorio para efectos de

²⁰ Amparo en revisión 907/2016, Sentencia de 23 de agosto de 2017, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



emisión de sentencia (de conformidad con el artículo 20, apartado A, fracción tercera de la Constitución Federal), sí son ponderadas para tomar diversas decisiones de continuidad y de adopción de medidas a lo largo del procedimiento.²¹ Asimismo, son datos que con el paso de las etapas del proceso, pueden mutar a pruebas susceptibles de ser valoradas por el Juez de juicio oral.

68. La **etapa intermedia o de preparación a juicio oral**, se verifica ante el Juez de Control y tiene por objeto conocer la acusación, ofrecer y admitir o rechazar los **medios de prueba**, así como la depuración de los hechos controvertidos y la determinación del daño causado por el delito que será materia del juicio oral. El desarrollo de esta etapa también se divide en dos partes, una escrita, que iniciará con la presentación de la acusación y comprenderá los actos previos a la celebración de la audiencia intermedia. La segunda es oral, que inicia con la celebración de esa audiencia y culmina con el dictado del auto de apertura a juicio oral.

69. Esta etapa regulada en el libro segundo, título VII, capítulo I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, tiene como propósito esencial, en estricto sentido, depurar los hechos sujetos a debate y determinar cuáles son los trascendentales que constituirán el contenido de la litis. Situación que necesariamente conlleva la depuración legal de los elementos para configurar prueba en juicio oral, cuya admisión esté basada en los principios de idoneidad, utilidad y trascendencia.²² Admisión que de conformidad con el artículo 347, fracción V, del Código Nacional de Procedimientos Penales, quedará reflejada en el auto de apertura a juicio.

70. La última de las etapas que configuran el proceso es la etapa de juicio oral. Esta, de conformidad con el artículo 348 del Código Nacional de Procedimientos Penales, tiene por objeto que las partes desplieguen sus actuaciones

²¹ Al respecto ver del artículo 259 al 265 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²² Código Nacional de Procedimientos Penales. "Artículo 334. Objeto de la etapa intermedia La etapa intermedia tiene por objeto el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio. Esta etapa se compondrá de dos fases, una escrita y otra oral. La fase escrita iniciará con el escrito de acusación que formule el Ministerio Público y comprenderá todos los actos previos a la celebración de la audiencia intermedia. La segunda fase dará inicio con la celebración de la audiencia intermedia y culminará con el dictado del auto de apertura a juicio."



tendientes a lograr el convencimiento del Juez, para que éste se encuentre en posición de emitir un fallo en favor de quien despliega dicha actuación. Será en esta etapa del proceso que el Juez **valore el material probatorio** y resuelva sobre la causa con base en las actuaciones de las partes –sus teorías del caso– que consistirán en la fijación de las afirmaciones y pretensiones iniciales, **la práctica probatoria** (desahogo de las pruebas), así como la fijación de los alegatos finales establecidos por las partes.

71. En ese sentido, es posible advertir que cada una de las etapas descritas cumple con un objetivo dentro del proceso penal, y tanto la etapa inicial como la intermedia, fuera de sus objetivos secundarios, tiene como finalidad principal construir la estructura para la celebración de la etapa de juicio oral.

72. Dicho de otra manera, si la etapa inicial e intermedia son preparatorias para el buen conducir de la etapa de juicio, bajo esa premisa, los datos de prueba (etapa de investigación) y los medios de prueba (etapa intermedia), en relación con el juicio oral, constituyen una preparación a lo que será valorado como prueba. Esto se traduce a que el *iter* probatorio o camino de la prueba (en caso de que este se verifique) son las posibles diferentes fases por las que atraviesa un elemento desde que es una fuente de prueba –que se obtiene en la etapa de investigación de un delito–, hasta que constituye una prueba –para ser valorada por el Juez de juicio oral–.

73. De esa manera, todo elemento que constituye una prueba sigue un procedimiento de construcción. En ese sentido, el auto de apertura a juicio en relación con la admisión de medios de prueba forma parte de esa construcción, misma que resulta ahora claro que no compone un producto final en el proceso penal con trascendencia en la esfera jurídica del imputado, sino que su posible afectación queda sujeta a una condición suspensiva: la valoración en el juicio oral y, por tanto, existe en un plano puramente procedimental.

74. Por tanto, una posible violación a los principios informadores de la prueba²³ en la admisión de los medios de prueba, como pueden ser los princi-

²³ Por principios informadores de la prueba debe entenderse aquellos que corresponden a la materia probatoria como entidad propia de estudio, donde hay conceptos y principios básicos que los debe regir con independencia de la materia que se esté analizando.



pios que deben regir las audiencias (verbigracia, los principios de contradicción, intermediación, oralidad, igualdad de armas), el principio de necesidad de la prueba, el principio dispositivo, el principio de libertad de la prueba, el de pertenencia, o los de idoneidad y utilidad –por nombrar algunos–, haría improcedente el juicio de amparo indirecto a la luz de la doctrina de "actos de imposible reparación". Lo anterior, pues efectivamente dichas violaciones residen en un plano adjetivo, cuya afectación está supeditada a su trascendencia en el proceso penal.

75. Otra métrica que coadyuva a este ejercicio hermenéutico para determinar la procedencia del amparo indirecto en tratándose de actos de imposible reparación, en el contexto del proceso penal acusatorio, lo es la posible afectación a los principios de continuidad y concentración que lo rigen.

76. Efectivamente, un proceso penal acusatorio tiene como tarea definitiva guardar el equilibrio entre el binomio dialéctico entre eficacia y garantismo. Equilibrio que si se comprende mal, y se nivela hacia un lado, por ejemplo, al extremo garantista, se vuelve un sistema torpe, ineficaz y aletargado, pues la excesiva protección impide que el proceso funcione de manera adecuada (ágilmente). Por el contrario, un sistema que se incline al lado eficaz deja en estado de incertidumbre la fuerza y veracidad del resultado del proceso penal, y desprotege de sobremana los derechos fundamentales de las personas

77. 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.²⁴ Por su parte, el principio de concentración o de economía procesal, ordena que el proceso se abrevie en el menor número de audiencias posibles, que esas audiencias no se interrumpan hasta su conclusión o que se lleven a cabo de forma sucesiva en días consecutivos.²⁵

²⁴ Tesis aislada, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, página 969, materias constitucional y penal, registro digital: 2017072.

²⁵ "Artículo 8o. Principio de concentración

"Las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en este código, salvo los casos excepcionales establecidos en este ordenamiento. Asimismo, las partes podrán solicitar la acumulación de procesos distintos en aquellos supuestos previstos en este código."



78. Así, es posible comprender que ante la consumación de actos meramente procesales, que suceden en las distintas etapas del proceso, como lo es la admisión de medios de prueba en el auto de apertura a juicio, el proceso no debe ser interrumpido. Por el contrario, éste debe poderse desenvolver para que se pueda arribar a una resolución de manera pronta.

79. Lo anterior no significa que los gobernados queden desprotegidos ante posibles violaciones al momento de que el Juez de Control admita medios de prueba, pues esas posibles violaciones apuntan únicamente a derechos adjetivos. Por tanto, hacer procedente el amparo indirecto en su contra inclinaría innecesariamente la balanza al garantismo, protegiendo violaciones a derechos cuyos efectos no son materialmente demostrables en ese momento, en detrimento de los principios de continuidad y concentración (la eficacia del proceso).

80. Además, esta protección no sólo encuentra cabida en la norma, o en principios estructurales del proceso, sino también está compelida al Juez de Control –quien dirige la etapa intermedia y la admisión de medios de prueba–. Figura que constituye una herramienta estructural que aporta un peso a la balanza en favor del garantismo del proceso penal, y que por tanto, representa un protector de los derechos fundamentales, particularmente aquellos ligados con el debido proceso y la libertad personal que corresponden a los imputados a lo largo del procedimiento.

81. Y así es como debe ser entendido su papel cuando se analiza la procedencia del amparo indirecto, pues coadyuva a que se cumpla en determinado grado con la finalidad del amparo indirecto –la protección de derechos fundamentales– y no rompe con la eficacia del proceso.

82. En ese sentido, la función del Juez de Control constituye un mecanismo de protección consagrado en el ordenamiento jurídico, que busca garantizar que el material probatorio que trascienda a la etapa de juicio sea aquel que se ajuste a la legislación ordinaria y a los derechos fundamentales.



83. Esto se logra forzando que la decisión de admitir medios de prueba esté completamente desvinculada de su ulterior valoración, pues evita que el órgano jurisdiccional de audiencia intermedia juzgue sobre la valoración de las pruebas (al ser el Juez de juicio oral a quien compete dicha tarea), así como imponiendo al Juez de Control la tarea específica de proteger la observancia del respeto irrestricto a los derechos de los imputados y de preservar la legalidad.

84. Ese mismo Juez está constreñido por los principios del proceso penal acusatorio –pues está construido a partir de ellos–. Los principios de oralidad, de publicidad, de inmediación y de proporcionalidad constituyen una especie de fórmula para lograr que el Juez de Control tome las decisiones más adecuadas a cada caso en concreto, pues juegan el papel de contrapeso estructural que los obliga a actuar con racionalidad, sensatez, eficacia, imparcialidad e independencia.

85. Dichos principios además deben ser vistos con relación a las normas orgánicas y sustantivas que regulan el ingreso, permanencia, ascenso y responsabilidad administrativa y penal de los Jueces en su carácter de servidores públicos. Esto se traduce a que se encuentran bajo un escrutinio y una vigilancia del propio Estado.

86. De lo anterior, se concluye que posibles violaciones a los derechos de los imputados que residan y dependan del plano procesal están suficientemente garantizados por el propio proceso penal, sin sacrificar parte de su eficacia. Se encuentran protegidos por la estructura en la que se desenvuelven, en específico, por el Juez de Control.

87. Por tanto, de la narrativa de las etapas del proceso penal, de los principios que lo rigen y de las instituciones a las que se otorgan atribuciones de garantía y resguardo de los derechos del imputado –Juez de Control–, se concluye que el auto de apertura a juicio, en específico respecto a la admisión de medios de prueba, ciertamente puede imponer cargas a las partes, pues las sujeta a la jurisdicción de un Juez de juicio oral para que éste se pronuncie y justifique su resolución sobre dichos medios.



88. Empero, esa carga no necesariamente es de ejecución inmediata y directa sobre los derechos sustantivos del quejoso, por el contrario, por regla general la admisión reviste únicamente la naturaleza de un acto de índole adjetiva –intraprocesal– que sirve como vehículo para trasladar los medios de prueba de la etapa intermedia al juicio oral para su valoración definitiva. Vehículo que está ya protegido de manera sustancial por la institución del Juez de Control y que de ser detenido por la procedencia del amparo indirecto trastocaría de manera desnaturalizante los principios del proceso penal de corte acusatorio que llaman al equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la eficacia en la resolución de los procesos.

89. Además, debe tomarse en consideración que cualquier ilegalidad o ilicitud del medio de prueba puede enmendarse con posterioridad, bien porque en la sentencia definitiva no se tomen en cuenta, porque se les considere sin valor jurídico, o bien porque se obtenga una sentencia favorable al quejoso. En ese escenario, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el juicio de amparo es improcedente por actualizarse la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo.

90. No obstante lo anterior, esta regla general forma parte del ejercicio hermenéutico que debe realizarse para verificar que la admisión de pruebas establecida en el auto de apertura a juicio revista la calidad de "acto de imposible reparación". De igual manera existen supuestos excepcionales en los que, estudiados caso por caso, sea procedente el juicio de amparo indirecto. Para que ello sea así, es necesario que se actualicen las siguientes características:

1. Que la admisión de pruebas establecida en el auto de apertura a juicio exista en el plano de protección constitucional, es decir, que la ejecución de la admisión "pueda"²⁶ implicar por sí misma una afectación a los **derechos sustantivos** del quejoso, entendiendo por estos últimos, aquellos derechos ajenos

²⁶ Se habla de "pueda", pues nos encontramos en el plano de procedencia, no de fondo.



al contenido, construcción y devenir de la *litis* del proceso penal. Derechos que, a su vez, vistos de manera aislada, no sean meramente de índole adjetiva, sino que sean derechos fundamentales relacionados con la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones del imputado; que contextualizados en el momento de la emisión del auto de apertura a juicio sean independientes del resultado y desarrollo del proceso penal; y,

2. Que la **afectación sea material**, es decir, que sea real y actual; inminente; en oposición a especulativa y contingente.

91. En razón de todo lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, arriba a la conclusión que, contrario a lo afirmado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 13/2020, el calificativo de "**imposible reparación**" para un acto no depende de que el debate sobre su apego a la normativa vigente pueda o no ser retomado o reabierto posteriormente, en la siguiente etapa.²⁷

92. En esa línea argumentativa, el hecho de que el debate sobre la admisión de medios de prueba no pueda ser reabierto en la audiencia de juicio oral, no implica que este sea un "acto de imposible reparación", pues como ha quedado constatado, esa calificativa depende de que pueda afectar materialmente derechos sustantivos.

93. Por las razones expuestas 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 debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la siguiente tesis:

²⁷ Así se resolvió por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis varios 133/89 y ha sido sostenido a través de la Décima Época. Tesis aislada, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Pleno, Tomo VIII, agosto de 1991, página 5, jurisprudencia, registro digital: 205765.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL AUTO DE APERTURA A JUICIO QUE ADMITE MEDIOS DE PRUEBA, Y PARA IDENTIFICAR LOS CASOS DE EXCEPCIÓN, ES NECESARIO REALIZAR UN ANÁLISIS HERMENÉUTICO TENDIENTE A DILUCIDAR SI AFECTA MATERIALMENTE DERECHOS SUSTANTIVOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, en ejercicio de sus arbitrios judiciales, realizaron un análisis interpretativo que los llevó a conclusiones distintas, al resolver si el auto de apertura a juicio que admite medios de prueba en el proceso penal acusatorio constituye un "acto de imposible reparación" y, por tanto, si es o no procedente el juicio de amparo indirecto en su contra.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, por regla general, debe tenerse por actualizada la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, cuando se impugne la admisión de medios de prueba y, al ser una regla general, no es absoluta, por lo que para que sea procedente por excepción será necesario que se afecten materialmente derechos sustantivos.

Justificación: Se arriba a esta conclusión de conformidad con el parámetro legal regulado en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, referente a que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de "actos de imposible reparación", entendiéndose por éstos aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos. Para verificar la actualización del parámetro legal en tratándose del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, debe partirse de la relación paralela existente entre el proceso penal y el juicio de amparo indirecto. Si bien ambos juicios guardan puntos de toque inexorables, a su vez cada uno corre por cuerda separada y se actualiza a partir de hechos y finalidades generadas en distintos planos. En ese contexto, debe ser entendido el auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, el cual es un acto de índole adjetiva –intraprocesal– que sirve como vehículo para trasladar los medios de prueba de la etapa intermedia al juicio oral para su valoración definitiva; vehículo que está ya protegido de manera sustancial por la institución del Juez de Control y que de ser detenido por la procedencia del amparo indirecto tras-



tocaría de manera desnaturalizante los principios del proceso penal de corte acusatorio que llaman al equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la eficacia en la resolución de los procesos. Además, cualquier ilegalidad o ilicitud del medio de prueba puede enmendarse con posterioridad, bien porque en la sentencia definitiva no se tome en cuenta, o porque se le considere sin valor jurídico, o bien porque se obtenga una sentencia favorable al quejoso. En esa tesitura, el amparo por regla general es improcedente. Por tanto, una posible violación a los principios informadores de la prueba en la admisión de los medios de prueba, como pueden ser los principios que deben regir las audiencias (verbigracia, los principios de contradicción, inmediación, oralidad, igualdad de armas), el principio de necesidad de la prueba, el principio dispositivo, el principio de libertad de la prueba, el de pertenencia, o los de idoneidad y utilidad –por nombrar algunos–, haría improcedente el juicio de amparo indirecto a la luz de la doctrina de "actos de imposible reparación". Lo anterior, pues efectivamente dichas violaciones residen en un plano adjetivo, cuya afectación está supeditada a su trascendencia en el proceso penal. Sin embargo, existen supuestos excepcionales en los que, estudiados caso por caso, la admisión de pruebas en el auto de apertura a juicio constituye un "acto de imposible reparación", pues puede implicar cargas injustificadas al imputado, de ejecución inmediata, que trastoquen derechos fundamentales independientemente del propio proceso penal y de la valoración de dichas probanzas en el juicio oral; escenario en el que el amparo sí es procedente. De ahí que cuando se presenta un acto dentro del proceso penal que haga procedente el juicio de amparo –de imposible reparación–, dicho acto debe implicar que se le deje de ver en el plano del proceso penal y se le encuadre en el juicio de protección constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en el considerando tercero de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.



Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 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: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 13/2020 (10a.), XVII.2o.P.A.35 P (10a.), V.2o.P.A.12 K (10a.), 1a. LI/2018 (10a.), 1a./J. 64/2016 (10a.), P./J. 1/2016 (10a.) y P./J. 37/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas, 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas, 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas, 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas, 9 de diciembre de 2016 a las 10:21 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 167/2020.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cinco votos¹ la contradicción de tesis citada al rubro, en sesión

¹ De los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, presidenta Ana Margarita Ríos Farjat y de quien suscribe este voto.



virtual de veintitrés de junio de dos mil veintiuno. La Sala determinó declarar existente la contradicción de tesis, debiendo prevalecer el criterio sostenido por esta Primera Sala.

I. Razones de la sentencia.

2. Las Ministras y Ministros integrantes de esta Primera Sala determinamos que la contradicción de tesis era existente porque los Tribunales Colegiados contendientes realizaron un análisis interpretativo encaminado a analizar la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra del auto de apertura a juicio, en relación con la admisión de medios de prueba.
3. Así, se especificó que la materia de la contradicción de tesis se centraba en establecer, en primer lugar, la relación paralela y a la vez coyuntural entre el juicio de amparo indirecto y el proceso penal, para reflejar las características que debe guardar el auto de apertura a juicio que admite medios de prueba para ser considerado como un "acto de imposible reparación". En segundo lugar, se establecieron los parámetros que deben ser considerados para tener por actualizadas tales características.
4. De este modo, se concluyó que para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, es necesario que el operador jurídico verifique si este es un "acto de imposible reparación".
5. Esto es: en los casos en los que la admisión puede suponer una violación a derechos adjetivos, cuyos efectos serán definitivos hasta que las pruebas se valoren, el juicio es improcedente. Por el contrario, si el auto puede implicar una carga a los derechos fundamentales –independientes y autónomos del proceso penal– de las personas de manera inminente, el juicio es procedente.
6. Por lo anterior, se determinó que dicho criterio debía prevalecer con carácter de jurisprudencia bajo la tesis de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL AUTO DE APERTURA A JUICIO QUE ADMITE MEDIOS DE PRUEBA, Y PARA IDENTIFICAR LOS CASOS DE EXCEPCIÓN, ES NECESARIO REALIZAR UN ANÁLISIS HERMENÉUTICO TENDIENTE A DILUCIDAR SI AFECTA MATERIALMENTE DERECHOS SUSTANTIVOS."



II. Razones de la concurrencia.

7. En el presente asunto emití mi voto a favor porque coincido en que por regla general es improcedente el juicio de amparo contra la admisión de pruebas en el auto de apertura de juicio oral. No obstante, la concurrencia sería porque me aparto de algunas consideraciones.
8. En primer lugar, me parece que es innecesario el análisis del "*paralelismo*" entre el juicio de amparo y el proceso penal, porque en mi opinión, escapa del estudio que nos ocupa relativo a la procedencia del amparo respecto a la admisión de pruebas en el auto de apertura a juicio oral.²
9. Asimismo, estimo que también resulta innecesaria la parte en que se hace referencia a las diferentes etapas del proceso penal acusatorio, porque su descripción no es entendible para los fines que persigue el criterio que persigue la sentencia que nos ocupa.³
10. Por otro lado, en mi opinión, por regla general, es improcedente el juicio de amparo contra la admisión de pruebas dictada en el auto de apertura a juicio oral del sistema penal acusatorio. La excepción es que sí procede el juicio de amparo cuando se afecten derechos sustantivos.
11. Considero, para que sea procedente el juicio de amparo indirecto en contra del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, es necesario que éste revista las características definitorias de un "acto de imposible reparación".
12. Estos actos implican cargas injustificadas al imputado, de ejecución inmediata, que trastocan derechos fundamentales independientemente del propio proceso penal y de la valoración de dichas probanzas en juicio oral. Escenario en el que el amparo sí es procedente.
13. Motivos por los cuales, me aparto de algunas consideraciones adoptadas por la mayoría de los integrantes de esta Sala.

Este voto se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Párrafos 41, 44, 46, 47, 48 y 49, así como del 53 al 59, 65 y 66.

³ Párrafos 72 a 77, 79 a 87, 89 (primera parte), 93 y 95.

Respecto a la tesis jurisprudencial que se propone, me separo de los párrafos 2, 3 y 5 que se encuentran en el apartado de justificación, pues su contenido está relacionado con las consideraciones que no comparto, antes referidas.



Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la contradicción de tesis 167/2020.

En sesión virtual de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 167/2020, por unanimidad de cinco votos. En esencia, la Sala sostuvo que sí existía contradicción entre el criterio de los tribunales contendientes y que ella requería contestar la siguiente pregunta: ¿procede el juicio de amparo indirecto en contra del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba para ser desahogados y valorados en el juicio oral?

Para contestar esta pregunta, la ejecutoria consideró necesario determinar si el auto de apertura a juicio constituye o no un "acto de imposible reparación". Para explicar este concepto, retomó algunos precedentes de la Primera Sala (entre ellos, las contradicciones de tesis 168/2016 y 237/2019) que dilucidan la diferencia entre "actos de imposible reparación" y de "posible reparación".

A su entender, para que el auto de apertura a juicio pueda calificarse como un "acto de imposible reparación" deben cumplirse los siguientes requisitos: 1) la ejecución de la admisión de pruebas debe implicar, por sí misma, una afectación a los derechos sustantivos del quejoso y 2) esa afectación debe ser material (real y actual, e inminente en oposición a especulativa o contingente).

La ejecutoria considera que el análisis de la procedencia debe realizarse a la luz de los principios, características e instituciones definitorias del proceso penal acusatorio. Tras explicar las etapas que lo conforman, la Sala concluyó que, por regla general, el juicio de amparo indirecto es improcedente en contra del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, esto debido a que normalmente constituye un acto de imposible reparación. Sin embargo, estimó que esta conclusión no es absoluta y admite excepciones que se valorarán de manera casuística. En específico, el juicio de amparo indirecto podrá ser procedente, de manera excepcional, cuando se afecten materialmente derechos sustantivos.

Si bien comparto la conclusión a la que arriba la Sala, no comparto algunas de las consideraciones y premisas que sustentan la conclusión. En específico, no coincido con los siguientes tres puntos:

1. Problemas relacionados con la distinción entre derechos adjetivos y sustantivos. Doctrina del Pleno sobre "actos de imposible reparación."

En primer lugar, me parece claro que la ejecutoria toma como premisa la doctrina del Tribunal Pleno, según la cual el juicio de amparo indirecto es improcedente



contra actos intraprocesales que sólo causen afectación a un derecho adjetivo. En efecto, de acuerdo con el Pleno, el juicio de amparo indirecto es improcedente contra actos que no versen sobre violaciones sustantivas, o que sólo produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegue a trascender al resultado del fallo. Yo me he separado de ese criterio.

Como expliqué en mi voto particular en las contradicciones de tesis 377/2013¹ y 14/2015,² mi desacuerdo con esa posición esencialmente consiste en esto: el concepto de actos de imposible reparación es, contra lo sostenido por la mayoría, de naturaleza constitucional –no legal–, por tanto, su definición es constitucional y al legislador secundario no le corresponde otorgarla, ya que se encuentra en el artículo 107, fracción III, inciso b), del Texto Fundamental. Así, la interpretación del concepto corresponde a la Constitución y sus intérpretes (los Jueces constitucionales) y no al legislador.

Desde mi perspectiva, al definir cómo resolver estas contradicciones de tesis no estábamos ante un concepto de libre configuración legislativa, menos si el propósito es reducir su alcance para cerrar la puerta de escrutinio constitucional a una categoría de casos, como son los actos procesales de afectación en grado predominante.

¹ Fallada el 22 de mayo de 2014, por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del estudio de fondo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

² Fallada el 19 de enero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. En la tesis jurisprudencial que resultó de este asunto de rubro "CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", el Pleno dijo, entre otras cuestiones, que en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, para calificar un acto como irreparable, éste necesita producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho, y no sólo que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegue a trascender al resultado del fallo. De este modo, el Pleno concluyó que no debían seguirse aplicando los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto contra violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior.



En efecto, tal como lo expresé en los votos particulares que he mencionado, es irrelevante si el legislador secundario, al emitir la nueva Ley de Amparo, pretendió definir el concepto de "violaciones de imposible ejecución" con un contenido semántico de alcance menor al establecido en la jurisprudencia (lo que en términos prácticos implica disminuir la procedencia del juicio de amparo indirecto), pues una definición legal no puede dejar sin efectos una definición constitucional. Ésta es una cuestión de jerarquía de fuentes.

De este modo, a mi juicio, la distinción de la que parte el Pleno –entre derechos procesales o adjetivos y derechos sustantivos– es bastante más problemática de lo que su doctrina supone. Por ello mismo, no es una distinción que pueda y deba guiarnos para definir el alcance de la procedencia del amparo indirecto. Existen violaciones a derechos humanos del debido proceso indudablemente importantes que, no obstante, desde cierto punto de vista, podrían caracterizarse como meramente procesales y que, sin embargo, merecen el escrutinio constitucional que otorga el juicio de amparo para las primeras etapas de un proceso y antes de finalizado el juicio, pues de otro modo quedarían irreparablemente consumadas.

El criterio de Pleno –aquí acogido por la Sala– no nos proporciona un método para caracterizar un derecho como sustantivo y descartarlo como adjetivo (o viceversa). Ese análisis sería bastante problemático porque los bordes y las conexiones entre derechos no siempre están claramente acotados, mucho menos en su manifestación práctica y ante los casos concretos. Por tanto, ese criterio no termina por satisfacer adecuadamente el estándar que, a mi entender, debe definir la procedencia del juicio de amparo indirecto. Además, en el fondo lo que está en juego es el derecho de acceso a la justicia, por lo que una concepción limitada del criterio que determina la procedencia del amparo indirecto es incompatible con la noción general según la cual debemos interpretar los derechos humanos con un espíritu pro persona.

Así, el problema que advierto con el criterio asumido por la ejecutoria es que corre el riesgo de acoger una definición de "acto de imposible reparación" demasiado estrecha. Una en la que quizás no caben, o al menos no de manera obvia, violaciones procesales que afectan derechos de debido proceso claramente protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que, me parece, sí tienen una dimensión sustantiva. Estoy pensando en derechos procesales que no pueden relegarse en cuanto a su importancia porque están ahí para proteger el derecho a la presunción de inocencia a lo largo del proceso y que tocan el corazón mismo del modelo acusatorio de justicia penal;



es decir, derechos procesales que tocan la sustancia misma del modelo que permite imponer una condena tan gravosa como la penal.

Ahora, este problema puede atemperarse en la práctica porque el intérprete en realidad casi siempre va a poder conectar la afectación material a un derecho sustantivo con la violación de un derecho aparentemente solo adjetivo. Podemos pensar, por ejemplo, en el derecho humano a la exclusión a la prueba ilícita. Imaginemos un argumento relacionado con la producción de pruebas ilícitas a partir de un cateo irregular o de una detención inconstitucional, ¿podemos decir que la inclusión en el auto de apertura a juicio de esas pruebas derivadas constituye un acto de imposible reparación? Si pensamos en este problema como uno de mera exclusión probatoria, quizás podría pensarse, a primera vista, que la resolución de esta contradicción de tesis 167/2020 veda la posibilidad de considerarlo un acto de imposible reparación. Pero ¿procedería el juicio de amparo indirecto considerando, por ejemplo, que esas violaciones derivan de violaciones sustantivas como lo es un ataque a la libertad personal o a la inviolabilidad del domicilio?

Me parece que la respuesta es afirmativa;³ sin embargo, esto es algo que la ejecutoria deja a la interpretación de los órganos aplicadores de la jurisprudencia resultante. Mi opinión es que debimos ir más allá y precisar su alcance, sobre todo abundar en la definición que hizo el Pleno en las contradicciones de tesis que he mencionado previamente y de cuyas consideraciones me aparté. Por supuesto, dado que la Sala debe buscar consistencia con los criterios del Pleno, entiendo que su resolución parta de esas premisas; sin embargo, la Sala siempre está en posibilidad de abundar y explicar con mayor claridad cuál debe ser su sentido y alcance, sobre todo afronta una pregunta que presenta particularidades propias a la materia penal, como en este caso.

Así, esta sección de mi voto únicamente pretende aclarar por qué tengo un desacuerdo inicial con algunas de las premisas de la sentencia y que incluso se remonta a los precedentes del Pleno que ya he mencionado.

³ Debo dejar claro que, a mi entender, buena parte de los derechos que algunos clasificarían como netamente "adjetivos" o "procesales" tienen una innegable dimensión sustantiva. Pienso por ejemplo en una confesión obtenida mediante tortura, pues este acto afecta el derecho a la integridad física. Una detención irregular afecta la libertad personal. Un cateo ilegal o inconstitucional vulnera el derecho a la inviolabilidad del domicilio, a la privacidad. Ahora, la violación sustantiva usualmente trae aparejada alguna consecuencia que debe trascender al proceso, en particular, la exigencia de la exclusión de prueba ilícita.



2. Doctrina de cierre de etapas procesales y procedencia del amparo directo.

En segundo lugar, me parece importante aclarar por qué, durante las varias sesiones que discutimos la presente resolución, busqué aclarar que mi voto a favor de la propuesta estaba condicionado a la posibilidad de realizar una aclaración a la doctrina conocida como de "cierre de etapas procesales",⁴ derivada del amparo directo en revisión 669/2015 y que versa sobre la procedencia del amparo directo en materia penal.

Me explico. A mi juicio, la manera en que esta Sala entendió y aplicó la doctrina derivada del amparo directo en revisión 669/2015, hasta antes de esta sesión del 23 de junio de 2021 –y, en particular, antes de la aprobación del amparo directo en revisión 7955/2019,⁵ fallado ese mismo día–, hacía que la lógica del Primer Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, contendiente en la resolución, pareciera puesta en razón: el auto de apertura a juicio oral *podía ser* un acto de imposible reparación porque –en principio y en virtud de ese criterio– el debate sobre la admisión de pruebas no admitía ser retomado o reabierto posteriormente en etapa de juicio oral. Es decir, de acuerdo con esa interpretación, lo que se decidiera en ese momento pretendía ser la última palabra sobre qué pruebas formaban o no parte del juicio. En este sentido, la irreparabilidad del acto venía dada por cierta interpretación (injustificadamente limitada, por cierto) de nuestra propia doctrina sobre ese cierre de etapas.

Así, resultaba problemático colocar la jurisprudencia que resultó de la contradicción de tesis sobre la que versa este voto, en contexto con la jurisprudencia sobre "cierre de etapas procesales" en su primer entendimiento. Combinar ambos criterios sin introducir distinciones nos colocaba en una encrucijada y daba lugar a una doctrina de acuerdo con la cual resultaba prácticamente imposible para el inculpado contar con el juicio de amparo como medio de control constitucional para buscar la exclusión de material probatorio ilícitamente recabado y para buscar la protección de ciertos derechos violados en las primeras fases del proceso, pero con trascendencia en el fallo.

⁴ De este criterio derivó la jurisprudencia con los siguientes datos de identificación: Registro digital: 2018868. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias común y penal. Tesis: 1a./J. 74/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 175, tipo: jurisprudencia. Título y subtítulo: "VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES COMETIDAS EN UN PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL."

⁵ Este asunto fue aprobado por mayoría de tres votos del Ministro González Alcántara, Ministra Ríos Farjat y Ministro Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).



Es decir, de aprobarse el criterio sobre el que versa este voto sin distinciones, la Sala habría afirmado una doctrina que prácticamente solo dejaba al inculpa-do los medios ordinarios de control para buscar un remedio a esas violacio-nes constitucionales acontecidas antes del juicio oral. Los jueces de control tendrían que ser garantía suficiente. Así, de no introducir las aclaraciones in-corporadas en el amparo directo en revisión 7955/2019 (que versa sobre la procedencia para examinar tales violaciones en el juicio de amparo directo), la Sala habría cerrado las puertas del amparo en general para todos aquellos que se relacionaran con violaciones cometidas durante etapas previas a la audiencia de juicio oral.

Veamos con más detalle. En virtud del amparo directo en revisión 669/2015, leído en su interpretación más estricta –y así ampliamente aplicado por los tribu-nales colegiados– el juicio de amparo directo no admitía generar preguntas sobre ilicitud de pruebas admitidas en la etapa intermedia. Si eso era así, en-tonces parecía natural suponer que el remedio procesal que debía quedar para el inculpa-do era el juicio de amparo indirecto. En otras palabras, al haberse removido un medio de control constitucional que para el sistema mixto sí servía como remedio de la violación al derecho a la prueba ilícita, lo lógico era pensar que la única vía para buscar reparabilidad era precisamente el amparo in-directo. Sin embargo, permitir una procedencia tan amplia del amparo indirecto tampoco era compatible con su lógica por las razones que la misma contra-dicción de tesis 167/2020 ya aborda; esto habría generado interrupciones constantes al proceso penal.

Ahora bien, tal encrucijada terminó siendo resuelta de modo satisfactorio por la Sala, pero (me parece) sólo por la aprobación de ese amparo directo en revisión 7955/2019, al que ya he aludido, y que básicamente permite el estudio de alegatos sobre violaciones previas al juicio oral, en términos del artículo 173, apartado B, de la Ley de Amparo. Esto, siempre que la violación alegada (y la prueba ilícita en su caso producida) hayan sido materia de debate en el juicio oral con motivo de la información intercambiada durante la contienda. Para entender a cabalidad la racionalidad de esta sentencia y lo que implica para la interpretación sobre los alcances del amparo directo en revisión 669/2015, es recomendable revisar directamente sus razones en la ejecutoria.

De cualquier modo, me parece crucial destacar este precedente, pues de esa ela-boración doctrinal dependía, a mi parecer, la viabilidad de apoyar el estudio que sustenta a la contradicción de tesis 167/2020. Sólo así se lograba una interpretación que no dejara en franco estado de indefensión a los inculpa-dos para acudir al juicio de amparo.



3. Ponderación entre eficiencia y "garantismo".

En tercer lugar, no comparto las aseveraciones que realiza la sentencia al sugerir la necesidad de una especie de ponderación entre garantismo y eficiencia. En específico, se dice que, en aras de mantener la eficiencia del proceso y no optar por "el extremo del garantismo", debemos prácticamente confiar en que el Juez de Control hará bien su tarea de definir qué pruebas merecen ser declaradas ilícitas. Explícitamente en los párrafos 76 y 79⁶ la ejecutoria señala lo siguiente:

"76. Efectivamente, un proceso penal acusatorio tiene como tarea definitoria guardar el equilibrio entre el binomio dialéctico entre eficacia y garantismo. Equilibrio que si se comprende mal, y se nivela hacia un lado, por ejemplo, al extremo garantista, se vuelve un sistema torpe, ineficaz y aletargado, pues la excesiva protección impide que el proceso funcione de manera adecuada (ágilmente). Por el contrario, un sistema que se incline al lado eficaz deja en estado de incertidumbre la fuerza y veracidad del resultado del proceso penal, y despretege de sobremanera los derechos fundamentales de las personas.

"...

"79. Lo anterior no significa que los gobernados queden desprotegidos ante posibles violaciones al momento de que el Juez de Control admita medios de prueba, pues esas posibles violaciones apuntan únicamente a derechos adjetivos. Por tanto, hacer procedente el amparo indirecto en su contra inclinaría innecesariamente la balanza al garantismo, protegiendo violaciones a derechos cuyos efectos no son materialmente demostrables en ese momento, en detrimento de los principios de continuidad y concentración (la eficacia del proceso)."

No comparto estas ideas. Respetuosamente, creo que parten de una concepción equivocada sobre el garantismo. A mi entender, el paradigma garantista básicamente pretende que ningún inocente sea declarado culpable y, para salvaguardar ese valor, coloca ciertos candados que limitan la actividad epistémica del Juez; lo ciñen a la argumentación y a la valoración racional de la prueba.

Visto en términos muy simples, el garantismo busca erradicar la posibilidad de que se incorporen prejuicios, falacias, razonamientos probatorios incompletos o

⁶ También pueden consultarse los párrafos 80, 81, 82 y 86 de la ejecutoria.



criterios arbitrarios en el proceso de determinar la culpabilidad de una persona. Esos límites tienen una funcionalidad específica; no están ahí solo superficialmente, de adorno, o para satisfacer valores abstractos sin asidero práctico. Por ejemplo, el inculpaado tiene derecho a la asistencia de un abogado porque ese instrumento le permite defenderse de una acusación posiblemente arbitraria. El derecho a la no autoincriminación lo protege de abusos como la coacción o la tortura. Lo mismo puede decirse de cada derecho humano del debido proceso, incluido, por supuesto, el acceso a la justicia. Desde este punto de vista, las garantías (si son protecciones genuinas) no pueden ser estorbos. Conceptualmente no es posible.

Así, es un falso dilema pretender que debemos optar entre el "garantismo" y la "eficacia". El garantismo no es por sí mismo un obstáculo para la continuidad del proceso. La justicia no es un obstáculo para la eficiencia procesal. La mejor forma de lograr sentencias de culpabilidad legítimas y cuidar de los intereses de la víctima, es también a través del debido proceso.

Por ello, me separo de estos párrafos; en específico, de los párrafos 76, 79, 80, 81, 82 y 86 de la ejecutoria. Me parece que resultaba innecesario acudir a estas razones para apoyar la conclusión finalmente lograda.

Por estas tres razones anteriores es que emito el presente voto concurrente.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 1/2016 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo I, abril de 2016, página 15, con número de registro digital: 2011428.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas.

Este voto se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL AUTO DE APERTURA A JUICIO QUE ADMITE MEDIOS DE PRUEBA, Y PARA



IDENTIFICAR LOS CASOS DE EXCEPCIÓN, ES NECESARIO REALIZAR UN ANÁLISIS HERMENÉUTICO TENDIENTE A DILUCIDAR SI AFECTA MATERIALMENTE DERECHOS SUSTANTIVOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, en ejercicio de sus arbitrios judiciales, realizaron un análisis interpretativo que los llevó a conclusiones distintas, al resolver si el auto de apertura a juicio que admite medios de prueba en el proceso penal acusatorio constituye un "acto de imposible reparación" y, por tanto, si es o no procedente el juicio de amparo indirecto en su contra.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, por regla general, debe tenerse por actualizada la causal de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, cuando se impugne la admisión de medios de prueba y, al ser una regla general, no es absoluta, por lo que para que sea procedente por excepción será necesario que se afecten materialmente derechos sustantivos.

Justificación: Se arriba a esta conclusión de conformidad con el parámetro legal regulado en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, referente a que el juicio de amparo indirecto es procedente en contra de "actos de imposible reparación", entendiéndose por éstos aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos. Para verificar la actualización del parámetro legal en tratándose del auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, debe partirse de la relación paralela existente entre el proceso penal y el juicio de amparo indirecto. Si bien ambos juicios guardan puntos de toque inexorables, a su vez cada uno corre por cuerda separada y se actualiza a partir de hechos y finalidades generadas en distintos planos. En ese contexto, debe ser entendido el auto de apertura a juicio que admite medios de prueba, el cual es un acto de índole adjetiva –intraprocesal– que sirve como vehículo para trasladar los medios de prueba de la etapa intermedia al juicio oral para su valoración definitiva; vehículo que está ya protegido de manera sustancial por la institución del Juez de Control y que de ser detenido por la procedencia del amparo indirecto trastocaría de manera desnaturalizante los principios del proceso penal de corte acusatorio que llaman al equilibrio entre la protección de los derechos funda-



mentales y la eficacia en la resolución de los procesos. Además, cualquier ilegalidad o ilicitud del medio de prueba puede enmendarse con posterioridad, bien porque en la sentencia definitiva no se tome en cuenta, o porque se le considere sin valor jurídico, o bien porque se obtenga una sentencia favorable al quejoso. En esa tesitura, el amparo por regla general es improcedente. Por tanto, una posible violación a los principios informadores de la prueba en la admisión de los medios de prueba, como pueden ser los principios que deben regir las audiencias (verbigracia, los principios de contradicción, intermediación, oralidad, igualdad de armas), el principio de necesidad de la prueba, el principio dispositivo, el principio de libertad de la prueba, el de pertenencia, o los de idoneidad y utilidad –por nombrar algunos–, haría improcedente el juicio de amparo indirecto a la luz de la doctrina de "actos de imposible reparación". Lo anterior, pues efectivamente dichas violaciones residen en un plano adjetivo, cuya afectación está supeditada a su trascendencia en el proceso penal. Sin embargo, existen supuestos excepcionales en los que, estudiados caso por caso, la admisión de pruebas en el auto de apertura a juicio constituye un "acto de imposible reparación", pues puede implicar cargas injustificadas al imputado, de ejecución inmediata, que trastoquen derechos fundamentales independientemente del propio proceso penal y de la valoración de dichas probanzas en el juicio oral; escenario en el que el amparo sí es procedente. De ahí que cuando se presenta un acto dentro del proceso penal que haga procedente el juicio de amparo –de imposible reparación–, dicho acto debe implicar que se le deje de ver en el plano del proceso penal y se le encuadre en el juicio de protección constitucional.

1a./J. 6/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 167/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. 23 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.



Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 13/2020, en el que consideró que el auto de apertura a juicio dictada en la etapa intermedia del sistema procesal penal acusatorio, que admite elementos para configurar prueba en juicio oral, constituye un acto de imposible reparación en contra del cual sí procede el amparo indirecto –y por tanto, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 107, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, esencialmente porque el debate sobre la admisión de pruebas, de conformidad con los principios del proceso penal acusatorio, no podrá ser retomado o reabierto posteriormente en la etapa de juicio oral; por consiguiente, concluyó que las cuestiones relativas a la admisión probatoria deben quedar definitivamente dilucidadas de forma previa a la etapa del juicio oral;

El sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 60/2019, la cual dio origen a la tesis aislada XVII.2o.P.A.35 P (10a.), de título y subtítulo: "MEDIOS DE PRUEBA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. CONTRA EL AUTO QUE LOS ADMITE EN LA ETAPA INTERMEDIA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo III, septiembre de 2019, página 2033, con número de registro digital: 2020561; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver la queja 14/2019, la cual dio origen la tesis aislada V.2o.P.A.12 K (10a.), de título y subtítulo: "ADMISIÓN DE PRUEBAS EN LA AUDIENCIA INTERMEDIA DEL SISTEMA PENAL ACUSATORIO. POR REGLA GENERAL, EL ACUERDO RELATIVO NO CAUSA UN PERJUICIO IRREPARABLE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo IV, agosto de 2019, página 4383, con número de registro digital: 2020439.

Tesis de jurisprudencia 6/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de once de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL ORAL. CUANTÍA PARA SU PROCEDENCIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 482/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 14 DE ABRIL DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JESÚS ROJAS IBÁÑEZ.

II. Competencia

9. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, aplicado en términos del 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)."¹ y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero y tercero del

¹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, P. I/2012 (10a.), Décima Época, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331, de texto siguiente: "De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones



Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, esta Primera Sala resulta competente para determinar si entre el criterio sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, por un lado y el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Civil del Tercer Circuito, Tercero en Materia Civil del Segundo Circuito y el Primero en Materia Civil del Tercer Circuito por el otro, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de la especialidad de la Primera Sala, por lo que se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Legitimación

10. La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legitimada para ello, de conformidad con la fracción II del artículo 227 de la Ley de

de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."



Amparo en vigor, al ser realizada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Mercantil Especializado en Juicios de Cuantía Menor con residencia en la Ciudad de México, que conoció de una de las demandas de las que se derivó uno de los criterios contendientes.

IV. Criterios de los tribunales contendientes

11. A fin de determinar si la denuncia de contradicción de tesis es existente, así como verificar que el estudio de la misma es procedente, es conveniente hacer alusión a cada uno de los casos que resolvieron los tribunales contendientes.

12. El veintiuno de agosto de dos mil diecinueve, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió el **juicio de amparo** *****, en el que determinó conceder la protección constitucional al quejoso. Los antecedentes del asunto y el criterio emitido por el órgano colegiado son los siguientes:

Antecedentes procesales:

1. ***** demandó en la vía ejecutiva mercantil de *****, el pago de la cantidad de *****, por concepto de adeudo derivado de un convenio de transacción, celebrado en un expediente administrativo de la Dirección General de Conciliación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico; el pago de los intereses legales; entre otras prestaciones.

2. El asunto fue remitido al Juez Cuarto de Distrito en Materia Mercantil Especializado en Juicios de Cuantía Menor con residencia en la Ciudad de México, en donde se registró con el número *****; sin embargo, por auto de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, se desechó la demanda, al considerar que la vía elegida por el accionante no era la adecuada.

3. Inconforme con lo anterior, el actor interpuso recurso de revocación, el cual se resolvió el siete de junio de dos mil diecinueve, en el sentido de declararlo infundado y, por ende, confirmar el auto recurrido.

4. En contra de dicha determinación, el actor promovió el juicio del amparo del que se deriva el criterio contendiente en esta contradicción.



Criterio del Tribunal Colegiado:

a) El Tribunal Colegiado señaló que el Juez responsable sustentó las razones por las que consideró inviable atender a la literalidad del artículo 1390 Ter 1 del Código de Comercio, y en lugar de ello optó por una interpretación sistemática, teleológica e histórica de la norma, que lo condujo a concluir que los asuntos de cuantía menor, como era el caso, deberían ser ventilados en la vía ejecutiva mercantil oral y no en la tradicional. Esta interpretación se considera correcta.

b) Lo anterior, porque si se atiende a la literalidad del artículo, podría colegirse en una primera aproximación, que actualmente los juicios ejecutivos cuya cuantía sea inferior a la cantidad establecida en el artículo 1339 del Código de Comercio (seiscientos treinta y tres mil, setenta y cinco pesos con ochenta y ocho centavos), deben tramitarse en la forma escrita (tradicional) y no en la oral; dicha interpretación literal no es plausible, porque debe tomarse en cuenta que la porción legal en cita corresponde a un sistema normativo que debe interpretarse de manera coherente y sistemática, entre otras disposiciones, con lo previsto por el artículo 1390 Bis de ese mismo ordenamiento, contenido en el capítulo I, Disposiciones generales del título especial del juicio oral mercantil, como lo hizo el Juez.

c) En el texto de ambos numerales que regulan los juicios orales mercantiles y que corresponden a un mismo sistema jurídico y concurren en un mismo ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, se advierte una incongruencia o antinomia; para lo cual, el juzgador debe recurrir a la interpretación jurídica, con el propósito de evitarla o disolverla. Esto, porque el primer numeral restringe la cuantía mínima de los juicios orales ejecutivos a cantidad igual o superior a la establecida en el artículo 1339 del Código de Comercio; en tanto que en el segundo de ellos prevé que todas las contiendas se tramitarán en juicio oral mercantil sin limitación de cuantía hasta seiscientos cincuenta mil pesos, de acuerdo con lo previsto en el tercer transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan las disposiciones del Código de Comercio.

d) Para dilucidar el alcance de lo dispuesto por el artículo 1390 Ter 1 del Código de Comercio era necesario, como lo hizo el Juez, acudir a una interpretación teleológica del texto legislativo, con el objeto de eliminar esta aparente contradicción y desentrañar los propósitos que tuvo el legislador para establecer



la norma jurídica. Por tal motivo, no le asistía razón al quejoso al sostener que los preceptos normativos de referencia no admiten una interpretación de que el valor sea inferior a la suma establecida en el artículo 1390 Ter 1, porque no existe ninguna palabra que denote el sentido que le otorgó el juzgador, en virtud de que para evitar la incongruencia de mérito sí era necesario acudir a la técnica hermenéutica de la norma.

e) Para reafirmar lo anterior, es necesario tener presente la exposición de motivos de la Cámara de Diputados de veintiocho de abril de dos mil dieciséis que reformó el artículo 1390 Bis del Código de Comercio, así como no puede soslayarse que la reforma del año dos mil once tuvo como principal objetivo la introducción de los procedimientos orales que se realizó para los juicios de cuantías menores. De esto se puede colegir que fue correcta la interpretación del juzgador para sustentar que la verdadera intención del legislador con la introducción de los juicios ejecutivos orales era que la cuantía de éstos comprendieran desde un peso hasta un millón de pesos, lo cual iría aumentándose el límite superior de manera gradual hasta llegar a cuatro millones, pues es inconcuso que esa interpretación es acorde con los fines de la norma, la manera en cómo ésta evolucionó y se fue reformando y a su vez, la hace coherente con el sistema normativo al que pertenece el artículo 1390 Ter 1 del Código de Comercio.

f) Atender a la literalidad del artículo 1390 Ter 1 del Código de Comercio que excluye la procedencia del procedimiento oral a los juicios ejecutivos mercantiles de menor cuantía sería contrario a los fines de la norma y por tanto pugna con su objetivo, para el que fue creada. La conclusión de confirmar el acuerdo por el que se desechó el juicio promovido por el quejoso en la vía ejecutiva mercantil tradicional, fue legal y correcta, dado que atento a la cuantía del asunto éste debía ventilarse en la vía oral; pues, no sería factible que en la vía ejecutiva mercantil oral se reclame una cantidad igual o superior a la establecida en el artículo 1339 del Código de Comercio y en un juicio tradicional se pretenda una cantidad que, en su caso puede ser menor, si precisamente la introducción de los procedimientos orales se realizó para los juicios de cuantías menores.

g) El criterio de rubro: "VÍA EJECUTIVA. PROCEDE TRATÁNDOSE DE TÍTULOS DE CRÉDITO QUE TRAEN APAREJADA EJECUCIÓN Y NO LA ORAL MERCANTIL.", no es aplicable al caso, porque como se advierte de su contenido, se



interpretó la procedencia de la vía ejecutiva cuando la pretensión se sustenta en un título que trae aparejada ejecución, y en la especie, se dilucida sobre la procedencia de la vía ejecutiva mercantil oral; la cual no estaba vigente en el momento en que se emitió el criterio de mérito, conforme al artículo segundo transitorio de la reforma al Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, en el que se señala que "*las disposiciones previstas en el título especial Bis denominado del 'juicio ejecutivo mercantil oral' del libro quinto, entrarán en vigor a los doce meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación*". Además de que se trata de un criterio que no es vinculante, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.

h) Procede concederle la protección constitucional en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, ya que el juzgador desechó la demanda en donde el quejoso ejerció la acción ejecutiva mercantil, por corresponder en razón de cuantía uno diverso y quien es legalmente competente para conocer de dicho procedimiento, pese a que debió declarar su incompetencia legal por razón de cuantía y remitir la demanda al Juez competente, pues el hecho de que se deseche la demanda, puede extinguir los plazos legales para la promoción del juicio correspondiente, y ante esa posibilidad se le genere un perjuicio al quejoso, porque la interpretación teleológica que se realizó en el juicio por la autoridad responsable, aunque resulta legal, no es imputable al quejoso, dado que la disposición legal prevé en forma literal que la cuantía para que se tramite en la vía oral era superior al adeudo reclamado por éste y no era factible que el justiciable realizara dicha interpretación.

i) Tal como lo afirmó el impetrante, el texto literal del artículo 1390 Ter 1 dispone que la vía oral procede siempre y cuando el valor de la suerte principal sea igual o superior a la cantidad a la que establece el artículo 1339 para que un juicio sea apelable y hasta cuatro millones de pesos y si bien el Juez responsable sustentó las razones por las que consideró inviable atender a la literalidad del texto de la norma, no puede exigirse dicha interpretación a la parte que promovió el juicio ejecutivo mercantil.

j) De acuerdo con el artículo 1127 del Código de Comercio, cuando se declara que la vía intentada no es procedente, su efecto será el de continuar el procedimiento para el trámite del juicio en la vía que se considere procedente



declarando la validez de lo actuado, con la obligación del Juez para regularizar el procedimiento, de acuerdo a la vía que se declare procedente; por lo que no procede desechar la demanda.

13. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, al emitir la resolución del **juicio de amparo** *****, la protección constitucional fue otorgada a la quejosa en base a las siguientes consideraciones.

Antecedentes procesales:

1. Caja Popular Mexicana, Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, demandó en la vía mercantil ejecutiva, en ejercicio de la acción cambiaria directa, a *****, el pago de la cantidad de ***** pesos, ***** centavos, por concepto de capital vencido, que proviene de un pagaré; el pago de intereses moratorios y ordinarios, entre otras prestaciones.

2. De la demanda conoció el Juzgado Tercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en donde se registró bajo el número de expediente *****. En auto de nueve de julio de dos mil diecinueve, se determinó desechar la demanda, por estimar que no era procedente la vía elegida por la actora.

3. Inconforme con lo anterior, la actora interpuso recurso de revocación, mismo que fue resuelto el veintiséis de julio de dos mil diecinueve, en el sentido de declararlo infundado.

4. En contra de esa determinación es que se promovió el juicio de amparo directo del que derivó el criterio que ahora es contendiente en la presente contradicción.

Criterio del Tribunal Colegiado:

a) Resulta acertado lo alegado por la impetrante en el sentido de que es incorrecta la interpretación hecha por la autoridad responsable de los artículos 1390 Bis y 1390 Ter 1, del Código de Comercio, para sustentar su decisión de



que la vía procedente en este caso es la mercantil ejecutiva oral; y ello es así por cuanto que los dispositivos legales interpretados resultan inaplicables en la forma en la cual consideró la responsable tanto en el acuerdo desechatorio, como en la resolución impugnada, ya que la demanda mercantil de origen no se encuentra dentro del supuesto previsto en el artículo 1391 Ter 1 del Código de Comercio.

b) En materia mercantil, el legislador implementó diversas vías procesales para la resolución de los juicios mercantiles, como son la oral, la ejecutiva y varias especiales, cada una de ellas con diferentes características, plazos, finalidades, materias, objetos y etapas. Ante esa variedad de vías que regulan los juicios mercantiles, la parte actora tiene la potestad de elegir alguna de ellas, con la limitación de que sus pretensiones o intenciones se ajusten a las reglas y exigencias que el legislador haya establecido para su ejercicio.

c) Por consiguiente, se arriba a la convicción de que la mera circunstancia de que mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, se hayan adicionado al Código de Comercio los artículos 1390 Ter a 1390 Ter 15, creándose los juicios ejecutivos mercantiles orales, similares a los orales mercantiles, pero con las particularidades propias de los procedimientos ejecutivos tradicionales, como lo es la exigencia de fundarse en un documento que tenga aparejada ejecución, en términos del artículo 1391 del ordenamiento citado, dicha circunstancia no produce que los juicios mercantiles ejercidos en la vía ejecutiva tradicional, cuya cuantía no encuadre en la prevista en el artículo 1391 Ter 1, del Código de Comercio, deban, de cualquier manera, tramitarse en esa vía oral, pues ello generaría inseguridad jurídica en perjuicio de los justiciables, quienes no tendrían reglas claras sobre la vía en la que puede ejercer la acción, fundada en un título ejecutivo, conforme a las leyes previstas con anterioridad a la presentación de la demanda.

d) Se estima lo anterior, en atención a que el legislador circunscribió la tramitación en esa vía, a los asuntos cuya suerte principal estuviera dentro del parámetro cuantitativo previsto en el artículo 1390 Ter 1, del Código de Comercio, por considerar que "con esta cuantía se considera que se abarca la mayoría de los casos", tal como se advierte del dictamen respectivo de la Cámara de Diputados, de veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, con lo cual, es evidente que se excluyó de forma deliberada, y no de manera omisiva como aduce la



responsable, la tramitación en esa vía de los juicios ejecutivos mercantiles cuya cuantía no sea la prevista en el indicado precepto.

e) Si bien es verdad que a partir de la reforma al Código de Comercio, publicada el veintisiete de enero de dos mil once, se crearon los juicios orales mercantiles, con la finalidad de que la resolución de las controversias mercantiles ordinarias fuera más pronta; también lo es que en el artículo 1390 Bis del ordenamiento, se reservó la tramitación de la vía oral mercantil a asuntos de "cuantía menor", lo que con el paso del tiempo se ha ampliado a asuntos de mayor cuantía, tal como se advierte del contenido de dicho dispositivo en la actualidad. Sin embargo, la circunstancia de que la vía oral mercantil y la vía ejecutiva mercantil oral, coincidan destacadamente en que su trámite no es primordialmente escrito, no autoriza al Juez mercantil a modificar, oficiosamente, el parámetro cuantitativo del artículo 1390 Ter 1, del Código de Comercio, a fin de sostener que por el solo hecho de que los juicios orales mercantiles comenzaron a regir en procedimientos de cuantía menor, los juicios ejecutivos orales también deben comprender todo asunto que sea menor a cuatro millones de pesos, y no sólo entre esa cantidad y la establecida en el artículo 1339 del ordenamiento en comento que, en el caso, es de seiscientos sesenta y dos mil novecientos cincuenta y siete pesos, al momento en que se presentó la demanda natural.

f) La autoridad responsable, al reiterar ese criterio en la resolución señalada como acto reclamado, y declarar infundados los agravios que la recurrente planteó en su contra, dicha autoridad afectó el derecho de acceso a la justicia de la peticionaria de amparo, pues ésta fundó la acción cambiaria directa que ejerció, en un pagaré, de cuya suerte principal se reclaman ***** pesos y en congruencia con ello, eligió la vía mercantil ejecutiva, pues el artículo 1391 del Código de Comercio dispone expresamente que el procedimiento ejecutivo tiene lugar cuando la demanda se funda en un documento que trae aparejada ejecución como lo son los títulos de crédito, entre los que se encuentran los pagarés.

g) En esa medida, se considera que la responsable procedió incorrectamente al confirmar el desechamiento de la demanda bajo el argumento de que conforme al artículo 1390 Ter 1 del Código de Comercio, interpretado conjuntamente con el artículo 1390 Bis del mismo ordenamiento, procedía la vía ejecutiva mercantil oral, pues aunque pudiera considerarse que la tramitación y resolución



de los juicios ejecutivos orales es más rápida que en los tradicionales, lo cierto es que la norma vigente no prevé que puedan tramitarse en esa vía las controversias fundadas en títulos ejecutivos cuya cuantía sea menor a la cantidad prevista en el artículo 1339 de la norma en análisis, o bien, superior a cuatro millones de pesos, tal como lo indica la quejosa.

h) Ante la variedad de vías que regulan los juicios mercantiles, la parte actora tiene la potestad de elegir alguna de ellas, con la limitación de que sus pretensiones o intenciones se ajusten a las reglas y exigencias que el legislador haya establecido para su ejercicio. En el caso a estudio, se advierte que la quejosa, haya estado en posibilidades de elegir la vía ejecutiva mercantil oral, en razón de la cuantía, debido a que la suerte principal reclamada, consignada en el pagaré fundatorio de la acción, es inferior a la que admite esa vía procesal.

i) Sin prejuzgar sobre si se cumplen o no la totalidad de los requisitos de procedencia de la vía ejecutiva mercantil tradicional, fue lógico que, en atención a la cuantía, la quejosa, tal como procedió, ante el indicado esquema normativo, haya elegido esa vía, debido a que como lo sostiene, por el monto de la suerte principal reclamada, no resulta procedente la vía ejecutiva mercantil oral. Así, se considera inexacto que la autoridad responsable haya reiterado de manera oficiosa, que la vía procedente era la ejecutiva mercantil oral, cuando no existe razón alguna para estimar esta vía como la correcta, tomando en cuenta la cuantía principal del negocio.

j) Al proceder en esos términos, la Juez de Distrito, en lugar de emprender una interpretación procurando darle mayor beneficio a la persona y garantizarle el acceso a la justicia, en realidad realizó una interpretación para restringir la procedencia de la vía elegida por la actora, a pesar de que las pretensiones o intenciones de ésta, en atención a la cuantía, se ajustan a las reglas y exigencias que el legislador estableció para el ejercicio de una acción pretendidamente fundada en un título de crédito. Por esas razones fue incorrecto el proceder de la Juez responsable, pues la vía ejecutiva mercantil oral, en la especie, es improcedente y, por tanto, aplicó e interpretó injustificadamente los preceptos que rigen esa vía procesal, sobre todo, el artículo 1390 Ter 1, en relación con el 1390 Bis, ambos del Código de Comercio.



14. En la sentencia dictada en el juicio de amparo ***** , por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito**, se resolvió conceder la protección constitucional a la parte quejosa, bajo los siguientes argumentos.

Antecedentes procesales:

***** demandó en la vía ejecutiva mercantil, a Ingeniería y Servicios en la Industria de las Comunicaciones en General, Sociedad Anónima de Capital Variable, el pago de ***** de pesos, por concepto de suerte principal del valor consignado en un pagaré; así como el pago de intereses moratorios, entre otras prestaciones.

2. La Juez de Distrito en Materia Mercantil Federal en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, a quien correspondió conocer de la demanda registrada bajo el número ***** , desechó la demanda mediante el auto de dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, al considerar que la vía intentada (ejecutiva mercantil oral), no era la correcta.

3. En contra de esta determinación, el actor interpuso recurso de apelación, que en resolución de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho se desechó por improcedente.

4. En contra de esa determinación se promovió el juicio de amparo que dio origen al criterio contendiente.

Criterio:

a) De la resolución reclamada se advierte que en ésta se consideró que la demanda promovida por el actor en la vía ejecutiva mercantil oral resultaba improcedente, porque en la especie se exigía el pago de un millón de pesos, derivado del título de crédito base de la acción denominado pagaré, por lo cual no se ajustaba a los supuestos previstos en el artículo 1390 Ter 1, del Código de Comercio, en relación con el 1339 de ese ordenamiento legal, así como con el decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, los cuales prevén que el juicio ejecutivo mercantil oral procederá en las contiendas mercantiles cuyo monto sea mayor a seiscientos



treinta y tres mil setenta y cinco pesos, ochenta y ocho centavos y por hasta la cantidad de seiscientos cincuenta mil pesos.

b) En el artículo 1127 del Código de Comercio se establece una regla general en materia mercantil relativa a que cuando se declare la improcedencia de la vía, su efecto será continuar el procedimiento en la vía correcta, declarando válido todo lo actuado y en su caso, deberá regularizarse el procedimiento. Así, la Juez responsable debió ordenar que el procedimiento se siguiera en la vía procedente (ejecutiva mercantil), para lo cual debió estimar, de oficio, que el monto máximo para que resultara procedente la vía oral, fue modificado mediante el decreto publicado el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, para quedar ese monto máximo en seiscientos cincuenta mil pesos.

c) Además, debió observarse y advertir que se estaba en etapa de admisión de demanda por lo cual no existía procedimiento que regularizar, de tal forma que sin duda debió admitir a trámite dicha demanda en la vía ejecutiva mercantil, previa aclaración y para conocimiento de las partes de que ésta resultaba la correcta, en caso de no existir obstáculo legal para ello. Eso es así, porque en términos de la jurisprudencia y la disposición señalada, cuando en un juicio mercantil se estima improcedente la vía que ejercitó el actor, corresponde al juzgador reconducir el procedimiento fijado por el que es conducente, dando así coherencia a la pretensión del actor y a las reglas fijadas en la ley, cuando se trata de procedimientos que se rigen de manera especial, lo que es acorde a los derechos de acción y de excepción de las partes regulado en el artículo 17 constitucional.

d) Ese derecho de acceso a la tutela jurisdiccional debe ser respetado por los órganos jurisdiccionales, a fin de evitar obstaculizar la impartición de justicia, la cual debe ser pronta y expedita. Luego, si el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio, se prevé la obligación del juzgador de encausar la acción originalmente planteada al procedimiento correcto, hasta el límite de su competencia, entonces correspondía a la Juez admitir la demanda en la vía que estimara procedente, con la precisión de tal corrección para conocimiento de las partes.

15. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, al resolver el **juicio de amparo *******, determinó conceder la protección constitucional, en base a las siguientes consideraciones:



Antecedentes procesales:

1. Banco Santander de México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, por conducto de su apoderado ***** , reclamó a ***** , en la vía mercantil ejecutiva, el pago de diversas cantidades de dinero, derivadas de la celebración de un contrato de crédito simple.

2. De la demanda conoció el Juzgado Segundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en donde por auto de veinte de marzo de dos mil diecinueve, se desechó la demanda, por considerar que la vía correcta era la ejecutiva mercantil oral.

3. Esa resolución es la que dio origen al juicio de amparo del que derivó el criterio que ahora resulta contendiente.

Criterio:

a) En la demanda mercantil se identifica como suerte principal, la cantidad de ***** pesos, con ***** centavos, por ser ese dato el que corresponde al concepto de capital vencido, aunado a que las demás prestaciones reclamadas consistieron en intereses e impuesto al valor agregado sobre los mismos. En ese aspecto, la cantidad de ***** pesos con ***** centavos que se indicó en la demanda, corresponden a una suma del total de los reclamos, donde precisamente se manifestó que en ella estaba comprendido el monto de ***** pesos con ***** centavos, por concepto de capital vencido, más los intereses ordinarios y moratorios, así como el impuesto al valor agregado.

b) Ahora bien, tanto en el acto reclamado como en el escrito mediante el que se promovió la demanda de amparo, se hace referencia a la aplicación de los artículos 1339, 1390 Ter 1, del Código de Comercio y segundo transitorio del decreto de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, transitorio vigente a partir del diecinueve de enero de dos mil diecinueve, para sustentar que se tramitarán como juicios ejecutivos mercantiles orales las contiendas cuyo monto por concepto de suerte principal sea igual o superior a la cantidad que establece el artículo 1339 del Código de Comercio, para que un juicio sea apelable, correspondiente a seiscientos sesenta y dos mil novecientos cincuenta y siete pesos,



seis centavos y hasta un millón de pesos, sin tomar en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de la presentación de la demanda.

c) Por tanto, si no hay duda de que el concepto por suerte principal en el asunto de origen es de seiscientos once mil ciento once pesos, con once centavos y no la mencionada por el juzgador, es evidente que no sería procedente la tramitación del asunto planteado en la vía mercantil ejecutiva oral.

V. Existencia de la contradicción de tesis

16. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la contradicción denunciada es existente. Para sustentar la anterior consideración, en principio, es importante mencionar que esta Primera Sala ha desarrollado jurisprudencialmente los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis,² los cuales son:

² Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

También puede consultarse la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, página 123, marzo de 2010, Novena Época, Primera Sala, registro digital: 165076, cuyo contenido es el siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos



a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

17. El primer requisito mencionado, esto es, ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método sí se cumple, porque, a juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes, al resolver los amparos que les fueron presentados, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas -no necesariamente contradictorias en términos lógicos- aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."



18. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito quedó debidamente cumplido en el presente caso, pues, del estudio de las sentencias que se denunciaron como contradictorias se advierte que los tribunales llegaron a una solución diferente en torno al mismo problema: consistente en la cuantía con la cual es procedente la vía ejecutiva mercantil oral.

19. Ahora bien, en cuanto al tercer requisito, esta Primera Sala también ha determinado que, una vez que se advierte la existencia de un punto de choque o de contradicción entre los criterios jurídicos sustentados, es necesario que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

20. Así, los criterios sustentados dan lugar a la siguiente interrogante: ¿Cuál debe ser la cuantía que debe considerarse para la tramitación de los juicios ejecutivos mercantiles orales?

VI. Estudio de fondo

21. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que se desarrolla en este apartado de la sentencia.

22. Primeramente, resulta importante considerar que en los asuntos de los que derivó el presente asunto, los quejosos acudieron a demandar el pago de ciertas cantidades en dinero que constaban en títulos de crédito o en contratos de diversa índole. Las vías que eligieron los actores fueron la vía ejecutiva mercantil y la vía ejecutiva mercantil oral; sin embargo, sus demandas fueron desechadas, al considerarse que debieron acudir a una vía diferente, en virtud de los montos establecidos en el Código de Comercio para la procedencia de los diversos juicios mercantiles que regula.

23. En el caso del criterio sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo ***** , se concluyó que si se atendía a la literalidad del artículo 1390 Ter 1, podría colegirse en una primera aproximación, que actualmente los juicios ejecutivos cuya



cuantía sea inferior a la cantidad establecida en el artículo 1339 del Código de Comercio, deben tramitarse en la forma escrita y no en la oral; pero dicha interpretación no es plausible, porque debe tomarse en cuenta que la porción legal en cita corresponde a un sistema normativo que debe interpretarse de manera coherente y sistemática, entre otras disposiciones, con lo previsto por el artículo 1390 Bis del mismo ordenamiento, tal como lo hizo el Juez de Distrito.

24. Se señaló que la interpretación válida es la que se desprende de la intención del legislador con la introducción de los juicios mercantiles orales, en el sentido de que la cuantía de éstos comprendiera desde un peso hasta un millón de pesos, monto que iría aumentándose en el límite superior, de manera gradual, hasta llegar a cuatro millones. Atento a la cuantía del asunto éste debe ventilarse en la vía oral; pues no sería factible que en la vía ejecutiva mercantil oral se reclame una cantidad igual o superior a la establecida en el artículo 1339 del Código de Comercio y en un juicio tradicional se pretenda una cantidad que en su caso puede ser menor, si precisamente la introducción de los procedimientos orales se realizó para los juicios de cuantías menores.

25. Por el contrario, los otros Tribunales Colegiados contendientes, arribaron a una conclusión sustancialmente distinta. Así, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil, al resolver el juicio de amparo *****, llegó a la conclusión de que la vía mercantil ejecutiva oral no era la procedente para el caso, en el que se exigía el pago de la cantidad de ***** pesos; de ahí que no se encuadraba en el supuesto del artículo 1391 Ter 1, ya que esa norma no prevé que puedan tramitarse en esa vía las controversias fundadas en títulos ejecutivos cuya cuantía sea menor a la cantidad prevista en el artículo 1339, o bien, superior a cuatro millones de pesos.

26. De la misma manera, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al dictar sentencia en el juicio de amparo *****, determinó que la vía ejecutiva mercantil oral era improcedente, porque en el caso se exigía el pago de un millón de pesos, derivado del título de crédito base de la acción, por lo cual, no se ajustaba a lo que establecía el artículo 1390 Ter 1 del Código de Comercio, en relación con el artículo 1339, los cuales prevén que el juicio ejecutivo mercantil oral procederá en las contiendas mercantiles cuyo monto sea mayor a seiscientos treinta y tres mil setenta y cinco pesos, con ochenta y ocho centavos, y por hasta la cantidad de seiscientos cincuenta mil pesos.



27. Finalmente, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en el juicio de amparo directo *****, resolvió que no era procedente la vía ejecutiva mercantil oral, en virtud de que el monto que se reclamaba en el caso era de ***** pesos con ***** centavos, y no la que menciona el Juez –que consideraba intereses y otros conceptos–, y si los artículos 1339 y 1390 Ter 1 del Código de Comercio, así como el segundo transitorio del decreto de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, para sustentar que se tramitarán como juicios ejecutivos mercantiles orales las contiendas cuyo monto por concepto de suerte principal sea igual o superior a la cantidad que establece el artículo 1339 del Código de Comercio para que un juicio sea apelable (en ese momento, correspondiente a seiscientos sesenta y dos mil, novecientos cincuenta y siete pesos con seis centavos) y hasta un millón de pesos, sin tomar en consideración intereses y demás accesorios, era claro que la demanda en cuestión no era procedente en la vía ejecutiva mercantil oral.

28. De esta breve descripción puede apreciarse a simple vista que el primero de los órganos colegiados llegó a conclusiones diferentes a las del resto, en torno a un mismo problema. Es decir, determinó que no debían considerarse los montos establecidos tanto en el artículo 1339 como en el 1390 Ter 1, ambos del Código de Comercio, ya que, de la interpretación armónica de estos preceptos, sus reformas y las del artículo 1390 Bis, se podía concluir que el verdadero espíritu del legislador era el de que la mayor cantidad posible de asuntos se tramitaran en la vía oral; a partir de un peso; de tal manera que, en un asunto en donde se reclamaron diez mil pesos, era procedente esa vía ejecutiva mercantil oral.

29. Por el contrario, los otros tres Tribunales Colegiados fueron coincidentes en que sí debían considerarse las reformas llevadas a cabo a los preceptos en mención, pero tomando en cuenta lo que plantean los artículos 1330 y 1390 Ter 1 ya mencionados, en el sentido de respetar el monto que establece el primero de ellos para que los juicios sean apelables, así como la contemplada en el segundo de ellos y las actualizaciones anuales que legalmente están establecidas en los preceptos transitorios de la ley correspondiente.

30. Bajo este panorama, se advierte que las conclusiones a las que llegaron los Tribunales Colegiados fueron sustancialmente opuestas, por lo que, atendiendo al propósito de la contradicción de tesis, relativo a la unificación de criterios, es



importante retomar diversas cuestiones previas en torno a los procesos legislativos a través de los cuales se adicionó el Código de Comercio para incorporar los juicios orales mercantiles.

31. Tradicionalmente, el Código de Comercio contemplaba que los juicios mercantiles podían ser ordinarios, ejecutivos o los especiales que se encontraran regulados por cualquier ley de índole comercial. Desde el Código de Comercio de 1889 se hablaba de que el propósito de estos juicios era "*ventilar y decidir las controversias que, conforme a los artículos 4o., 75 y 76, se deriven de los actos comerciales*", conceptualización que en lo sustancial se sigue empleando hasta la fecha.

32. A partir del año dos mil nueve comenzó a discutirse la necesidad de contar con un sistema más acorde con el dinamismo social y las exigencias propias de los tiempos en materia de juicios mercantiles. Por tanto, se presentó una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código de Comercio, cuyo principal objetivo era adecuar todos los ordenamientos mercantiles, en la búsqueda de un mejor sistema de impartición de justicia en la materia.

33. Lo que se proponía con tal iniciativa, era: "*la creación de un sistema de impartición de justicia cuya base sea la preeminencia de la oralización de los juicios en materia mercantil, particularmente para los procedimientos ordinarios, pues representan el mayor porcentaje de asuntos que conocen los Jueces en esta materia, dejándose salvos los asuntos que tengan prevista una tramitación especial en el mismo código, como los ejecutivos mercantiles, especiales de fianzas y ejecución de prenda sin transmisión de la posesión, a efecto de evitar incongruencias en ellos*".³

34. Es decir, con esta iniciativa lo que se proponía era la implementación de los juicios orales mercantiles en todo el país, que agilizaran la resolución de los conflictos en esta materia. Así se expresó en la exposición de motivos, en la que se mencionaron, entre otros aspectos, los siguientes:

³ Exposición de motivos, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2730-II, jueves dos de abril de dos mil nueve.



En la estructura normativa de esta propuesta nunca dejan de observarse como principios los de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración.

Una de las novedades radica en el establecimiento de la garantía de acceso a la justicia en igualdad de condiciones a personas con capacidades diferentes y a grupos vulnerables, mediante la designación de intérpretes para personas que no puedan hablar, oír, padezcan invidencia o no hablen el idioma español, con lo cual se garantiza el efectivo acceso a la justicia.

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.

Para lograr la agilidad del desarrollo de las audiencias y acorde con la oralidad que impera en ellas, se establece la incorporación tecnológica para su registro, sin que ello implique el desuso de otras formas establecidas de registro, como los medios tradicionales, teniendo además la factibilidad de que los medios electrónicos utilizados habrán de ser considerados instrumentos públicos, y constituyen prueba plena.

Con independencia de los medios que se utilizan para el registro de las audiencias, se propone también que se instruya un acta para describir en forma breve el lugar y la fecha en que tuvo lugar la diligencia, así como los nombres de las personas que intervinieron en la audiencia, lo que brinda mayor certeza jurídica.



En la estructura del juicio oral se establece la figura de la audiencia preliminar, que tiene como propósito depurar el procedimiento, conciliar a las partes con la intervención directa del Juez, fijar acuerdos sobre hechos no controvertidos para dar mayor agilidad al desarrollo del desahogo de pruebas, fijar acuerdos probatorios, pronunciarse respecto a la admisión de pruebas para evitar duplicación en su desahogo y pasar a la fase siguiente del procedimiento.

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.

Con la finalidad de que el procedimiento sea ágil y el desahogo de pruebas se realice en una sola audiencia (audiencia de juicio), se establece la carga para las partes en la preparación de sus pruebas y que, de no encontrarse debidamente preparadas, se dejarán de recibir. Lo anterior, para que el juicio oral no pierda agilidad, lo que evita en la medida lo posible tácticas dilatorias y el retardo injustificado del procedimiento.

Esta forma se ha utilizado en materia de arrendamiento inmobiliario en el Distrito Federal, con gran éxito, desde 1993. Con ello se han logrado la agilidad y veracidad de solucionar los conflictos de la materia, lo que lleva consigo beneficios integrales en la impartición de justicia.

Ahora bien, por la importancia de que los órganos jurisdiccionales cuenten con las medidas necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, porque el cumplimiento de éstas es de orden público, y ante la ausencia en el Código de Comercio de una disposición específica que regule los medios de apremio, se adiciona el artículo 1067 Bis, para regularlas expresamente, y por idénticas razones se incluyen también en el juicio oral mercantil.

Esta legislatura ha tenido particular interés en los medios de solución de controversias alternativos y, dada la relevancia del arbitraje en este sentido para la materia comercial, se considera necesario reglamentar puntualmente la inter-



vención judicial y los requisitos por observar cuando se solicite la remisión al arbitraje a que se refiere el artículo 1424 del Código de Comercio.

Respecto a la designación de árbitros, la adopción de medidas previstas en el articulado, la solicitud de asistencia para el desahogo de pruebas y la consulta sobre honorarios del tribunal, se establece que su tramitación será en vía de jurisdicción voluntaria. En tal sentido, se hace la remisión a los preceptos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles. Se prevé dar firmeza a las resoluciones del Juez en la intervención que tiene en el arbitraje, mediante el establecimiento de la improcedencia de recurso alguno contra sus resoluciones, salvo el derecho de las partes a recusar al árbitro o árbitros.

Para hacer más ágil el reconocimiento y la ejecución de los laudos, se establece que no se requiere homologación, salvo que se soliciten tal reconocimiento y ejecución como defensa en un juicio u otro procedimiento. También se regula la forma de tramitación del juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje. Se prevé la responsabilidad del tribunal arbitral y de quien la solicita por los daños y perjuicios que pudieren ocasionarse.

35. El interés del legislador era pues agilizar los procedimientos en materia mercantil, en aras de favorecer la justicia pronta y expedita, acorde con las nuevas tecnologías y las crecientes necesidades de la sociedad en esta materia. Por tanto, la propuesta concreta fue adicionar al Código de Comercio con un título especial denominado "Del juicio oral mercantil", que abarcó de los artículos 1390 Bis a 1390 Bis 49. El dictamen de esta iniciativa fue aprobado el diez de febrero de dos mil diez.

36. Posteriormente, al presentar las Comisiones Unidas de Economía, y de Justicia, el proyecto de "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Comercio", se mencionaron varias consideraciones respecto a la prerrogativa legal universal de una administración de justicia mediante tribunales expeditos, con resoluciones completas, procuradas de una manera pronta, imparcial y gratuita; así como otros elementos, como los que se transcriben:

"...



"Tercera. Que nuestra Constitución consagra la prerrogativa legal universal de una administración de justicia mediante tribunales expeditos, con resoluciones completas, procuradas de manera pronta, imparcial y gratuita. De lo que se desprende una clara intención de establecer las bases para contar con procedimientos jurisdiccionales cuyo objetivo primordial fuera la persona, como sujeto principal en el que recaigan sus determinaciones, pues de éstas depende el respeto de sus garantías y prerrogativas, por lo que es indispensable que las normas vigentes cuenten con la característica de expedites, integralidad e imparcialidad.

"En ese sentido es evidente que las leyes vigentes y los instrumentos para atender la demanda de justicia, han sido anacrónicas e insuficientes, por lo que atendiendo a la aspiración del constituyente de 1917, de contar con un sistema de impartición de justicia eficaz y suficiente, cuya prontitud y eficiencia fueran ciertas para atender las necesidades de la población, es que resulta evidente una readecuación de la sustanciación y procedimientos judiciales para la solución de controversias del orden mercantil.

"Cuarta. Que en la actualidad es reiterada solicitud de la sociedad que se cuente con juicios expeditos y que su tramitación sea dinámica, ágil y que exista la certidumbre e integralidad de las resoluciones judiciales, por ello es que la propuesta legislativa en estudio prevé la incorporación al sistema jurídico vigente de un sistema de impartición de justicia cuya base sea la preeminencia de la oralización de los juicios en materia mercantil, particularmente para los procedimientos ordinarios, toda vez que estos son el mayor número de los existentes en los tribunales, y de los que se encuentra saturado el sistema judicial.

"De acuerdo a lo anterior, es evidente la necesidad de adecuar nuestro sistema jurídico a las necesidades y circunstancias actuales evitando ser anacrónico, que se reduzcan los formalismos, requisitos y trámites inocuos atendiendo a una mejora regulatoria en beneficio del procedimiento judicial y la población.

"Quinta. Que este juicio sólo será empleado para los procedimientos ordinarios cuya suerte principal sea inferior a 220 mil 533 pesos 48 centavos, cantidad que resulta de la indexación anual que el mismo tribunal realiza para los efectos de la cuantía de los asuntos, conforme a lo que disponen el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 1253, y el artículo 1340 del mismo ordenamiento, deján-



dose incólumes aquellos asuntos que tengan prevista una tramitación especial en el mismo código, tal y como son los ejecutivos mercantiles, especiales de fianzas, ejecución de prenda sin transmisión de la posesión, efecto de evitar incongruencias en ellos.

"Sexta. Que la iniciativa refrenda la intención de la norma vigente, por dotar a los procedimientos en materia mercantil de mayor agilidad, brindando la oportunidad de sustanciar procedimientos orales, teniendo como base, en primer término, que habrá de observar como principios los de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración.

"Al respecto, es importante recalcar que este procedimiento que se propone, implica el establecimiento de la garantía de acceso a la justicia en igualdad de condiciones, a personas con capacidades diferentes y a grupos vulnerables, mediante la designación de intérpretes para personas que no puedan hablar, oír, padezcan invidencia o no hablen español, garantizando con ello el efectivo acceso a la justicia.

"...

"Decimocuarta. Se considera conveniente la adición de un artículo 1339 Bis, dado que a partir de la entrada en vigor de las reformas que sufrió este código en 2008, se han suscitado diversos criterios en cuanto a si los asuntos de cuantía indeterminada resultan apelables o no. Debemos recordar que la intención del legislador en la reforma de 2008, respecto a la inapelabilidad de los asuntos en materia mercantil, fue únicamente encaminada a los asuntos en los que se reclaman prestaciones de tipo pecuniario y no así respecto de las que no contienen prestaciones de este tipo. Por lo anterior, a efecto de evitar disparidad de criterios y a fin de unificar de manera expresa en la ley esta situación, es que resulta necesaria la inclusión de este artículo en el texto del código.

"Decimoquinta. Que los integrantes de la Comisión de Economía, que dictaminan, reconocen y concluyen que la iniciativa presentada ante esta soberanía contiene propuestas que enriquecen, complementan y adecuan la legislación mexicana en materia de administración de justicia, agilizando y adecuando de manera eficiente la aplicación de la legislación procesal, reflejándose en juicios más justos y rápidos, que brindan seguridad y certeza jurídica necesaria. ..."



37. Este decreto pasó a la Cámara de Senadores, en cuya minuta se señaló que la materia de éste era la de establecer los procedimientos orales en materia mercantil, cuyos principios serían los de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración; que dichos juicios permitirían garantizar el acceso a la justicia en igualdad de condiciones, dotando a los Jueces de mecanismos de control y rectoría para llevar la mejor conducción del juicio y para conciliar a las partes a efecto de lograr la mayor agilidad en la resolución de las controversias.

38. Otras consideraciones que se mencionaron fueron las siguientes:

"Primera. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en el párrafo segundo del artículo 17 que 'Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales'.

"En virtud de lo anterior, las comisiones coinciden con la colegisladora en la necesidad de que la sociedad debe contar en la administración de justicia con juicios expeditos cuya tramitación sea dinámica, ágil y en los que exista certidumbre jurídica e integralidad en las resoluciones judiciales. Por ello, se considera importante el proyecto en estudio toda vez que propone la incorporación en el sistema normativo vigente de la oralización de los juicios en materia mercantil.

"Segunda. Las comisiones que dictaminan aprecian adecuado y coinciden con la colegisladora en la importancia de incorporar al sistema de impartición de justicia la oralización de los juicios en materia mercantil en virtud de la evidente necesidad de adecuar nuestro sistema jurídico a las condiciones y circunstancias actuales que permitan una mejora regulatoria en beneficio de procedimiento judicial y de la población.

"En este sentido, las comisiones consideran importante enfatizar que la reforma fundamental en esta minuta, es la inclusión de los juicios orales en materia mercantil, en virtud de que reconoce la oralidad como el instrumento eficaz para eliminar muchos de las dificultades en la administración de justicia y des-



tacan que al permitir un contacto directo de las partes con el Juez se genera confianza toda vez que otorga transparencia a los procesos y las decisiones judiciales.

"Asimismo, es importante mencionar que la implementación de la oralidad en algunos Estados de la República, ha tenido resultados favorables en la tarea de administrar justicia; tanto, que actualmente se encuentra regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, los procedimientos mercantiles, hasta hoy ajenos a ese nuevo esquema, no podían quedarse atrás en la modernización e innovación del marco normativo vigente y de la actualización del sistema de impartición de justicia.

"Tercera. Este juicio será únicamente para los procedimientos ordinarios cuya suerte principal sea a valores actuales inferior a 220 mil 533 pesos 48 centavos, cantidad que se ajustara a la indexación anual que el mismo tribunal realiza para los efectos de la cuantía de los asuntos, conforme lo disponen el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 1253 y el artículo 1340 del mismo ordenamiento, dejándose incólumes aquellos asuntos que tengan prevista una tramitación especial en el mismo código.

"Lo anterior implica que los Jueces orales conocerán de asuntos que los Jueces de cuantía menor no conocían en razón a su competencia por cuantía. ..."

39. Derivado de todo este proceso legislativo, el veintisiete de enero de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Comercio", quedando comprendido un título especial que se denominó "Del juicio oral mercantil", que como se mencionó previamente, comprende de los artículos 1390 Bis al 1390 Bis 49, de los que resulta necesario transcribir los que tienen interés para el presente asunto.

"Artículo 1390 Bis. Se tramitarán en este juicio todas las contiendas cuya suerte principal sea inferior a 220 mil 533 pesos 48 centavos, moneda nacional, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de interposición de la demanda.



"La cantidad referida en el párrafo anterior deberá actualizarse en forma anual, de acuerdo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1253 fracción VI de este código.

"El Consejo de la Judicatura Federal, los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia del Distrito Federal y de los estados, tendrán la obligación de hacer saber a los juzgados y tribunales de su jurisdicción el factor de actualización a que se refiere el párrafo anterior."

"Artículo 1390 Bis 1. No se sustanciarán en este juicio aquellos de tramitación especial establecidos en el presente código y en otras leyes."

40. De todo lo anterior se puede concluir que esta reforma fue sumamente trascendente para el país, porque constituyó la modernización de los juicios en materia mercantil a través de su oralización, con lo que se eliminaban buena parte de los tiempos invertidos tradicionalmente en los juicios mercantiles debido a leyes anacrónicas existentes, así mismo, se eliminaban también ciertas formalidades innecesarias, en aras de facilitar el acceso a la justicia y la resolución pronta de los conflictos en esta materia.

41. Se plantearon juicios expeditos, con una tramitación dinámica y ágil, pero sobre todo, se buscó que hubiera certidumbre e integralidad en las resoluciones; este es un aspecto que resulta relevante para el presente caso, dado que varias de las garantías del derecho de acceso a la justicia se fundamentan precisamente en el principio de seguridad jurídica, ya que es importante que los ciudadanos tengan claridad sobre los requisitos de procedencia de los juicios, en particular, de estos juicios orales mercantiles.

42. Por ello, quedó establecido un monto específico para que este tipo de juicios orales mercantiles fueran procedentes, siendo éste inferior a los doscientos veinte mil quinientos treinta y tres pesos con cuarenta y ocho centavos. Este monto fue reformado en el año dos mil diecisiete, derivado del "Diagnóstico de cumplimiento de contratos en el Distrito Federal", en el que se documentó el proceso judicial en la resolución de una disputa mercantil para una cuantía menor.⁴

⁴ Cámara de Diputados, Gaceta No. 4518-XXV, jueves 28 de abril de 2016.



43. El resultado de ese diagnóstico fue en el sentido de que a partir de que se implementó la reforma de dos mil once, mediante la que se introdujeron los juicios orales mercantiles en el país, fue evidente la disminución de procedimientos, tiempos y costos para la resolución de los conflictos. Además, que derivado del indicador de "*Cumplimiento de contratos del informe Doing Business 2015 del Banco Mundial y la realización de juicios orales mercantiles en la Ciudad de México, se identificaron un total de 21 procedimientos que son resueltos en un plazo de 270 días, con un costo total del 32 por ciento del valor de la demanda, lo que representa una reducción de 17 procedimientos y 130 días en relación a los resultados del informe Doing Business del año anterior*".⁵

44. En tales circunstancias, el balance de la implementación de los juicios orales mercantiles fue sumamente positivo, razón por la cual se consideró necesario instaurar totalmente la justicia oral en materia mercantil. Fue así como el veinticinco de enero de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se "Reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio, en materia de juicios orales mercantiles, y el artículo 1390 Bis quedó redactado en los siguientes términos:

"Artículo 1390 Bis. Se tramitarán en este juicio todas las contiendas mercantiles sin limitación de cuantía.

"Contra las resoluciones pronunciadas en el juicio oral mercantil no procederá recurso ordinario alguno.

"No obstante, las partes podrán solicitar al Juez, de manera verbal en las audiencias, que subsane las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la sustanciación del juicio oral, para el sólo efecto de regularizar el procedimiento.

"Asimismo, el Juez podrá ordenar que se subsane toda omisión que notare en la sustanciación, para el solo efecto de regularizar el procedimiento.

⁵ Idem.



"Si las partes estimaren que la sentencia definitiva contiene omisiones, cláusulas o palabras contradictorias, ambiguas u oscuras, las partes podrán solicitar de manera verbal dentro de la audiencia en que se dicte, la aclaración o adición a la resolución, sin que con ello se pueda variar la sustancia de la resolución. Contra tal determinación no procederá recurso ordinario alguno."

45. Cabe señalar que en los artículos transitorios de esta reforma, se estableció que a partir del año siguiente de su entrada en vigor, en los juicios orales mercantiles se tramitarán todas las contiendas cuyo monto fuera menor a un millón de pesos por concepto de suerte principal, sin tomar en cuenta los intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de la presentación de la demanda; a partir del segundo año, todas las contiendas cuyo monto sea menor a un millón y medio de pesos y, a partir del tercer año, sin limitación de cuantía.

46. A través de esta misma reforma, se consideró necesario adicionar un título especial más, consistente en la incorporación de los juicios ejecutivos mercantiles orales. Esto, derivado de observar que existe una saturación en el sistema judicial debido al incremento de trabajo, por lo que se consideró necesario promover un sistema oral, que sea más ágil frente al esquema tradicional que se imparte de manera escrita, reduciendo así costos de transacción, sobre todo en una materia como la ejecutiva mercantil, en la que los documentos base de la acción traen aparejada ejecución.

47. Se estableció que para este tipo de juicios no sería procedente el recurso de apelación y que las formalidades con las cuales se desahogarían serían las mismas que las establecidas en el juicio oral mercantil y para el embargo y ejecución, las mismas reglas aplicables al juicio ejecutivo mercantil tradicional. Es importante destacar que la entrada en vigor de esta reforma también se dispuso de manera gradual, como se mostrará más adelante.

48. Este título especial, en el que quedaron integrados los juicios ejecutivos orales mercantiles, abarca del artículo 1390 Ter al 1407, por lo que se reproducen los que tienen relevancia para este asunto.

"Artículo 1390 Ter. El procedimiento ejecutivo a que se refiere este título tiene lugar cuando la demanda se funda en uno de los documentos que traigan aparejada ejecución previstos en el artículo 1391."



"Artículo 1390 Ter 1. La vía indicada en el artículo que antecede procede siempre y cuando el valor de la suerte principal sea igual o superior a la cantidad a la que establece el artículo 1339 para que un juicio sea apelable y hasta cuatro millones de pesos 00/100 moneda nacional, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de interposición de la demanda, debiendo actualizarse dichas cantidades anualmente.

"Corresponderá a la Secretaría de Economía actualizar cada año por inflación los montos expresados en pesos en el párrafo anterior y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 30 de diciembre de cada año.

"Para estos efectos, se basará en la variación observada en el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía entre la última actualización de dichos montos y el mes de noviembre del año en cuestión."

49. De estas reformas al Código de Comercio (la de dos mil once y la de dos mil diecisiete), se desprende que el espíritu del legislador se basó en la agilización de los trámites, en acotar los costos y los plazos en los juicios mercantiles, lo cual, redundaría en un acceso más efectivo a la justicia, de una manera pronta y expedita. Bajo esa tesitura, esta Primera Sala considera que, si bien el legislador pretendió que con el transcurso del tiempo la mayor cantidad de juicios mercantiles se tramiten en la vía oral, también es cierto que se planteó una transición paulatina, tal como se desprende de las exposiciones de motivos y de los artículos transitorios de ambas reformas que han sido reproducidos y comentados previamente.

50. Sin embargo, previo a abundar en ese aspecto, es necesario retomar algunas consideraciones respecto al artículo 1339, dado que el diverso 1390 Ter 1 hace una remisión expresa al mismo. En el año dos mil once, cuando se introdujeron los juicios orales mercantiles, ese artículo (que establece los montos que deben observarse para que una resolución en la materia pueda ser recurrible), señalaba lo siguiente:

"Artículo 1339. Sólo son recurribles las resoluciones que se dicten durante el procedimiento y las sentencias que recaigan en negocios cuyo valor exceda de



doscientos mil pesos por concepto de suerte principal, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de presentación de la demanda, debiendo actualizarse dicha cantidad en los términos previstos en el último párrafo de la fracción VI del artículo 1253.

"Las sentencias que fueren recurribles, conforme al párrafo anterior, lo serán por la apelación que se admitirá en ambos efectos, salvo cuando la ley expresamente determine que lo sean sólo en el devolutivo.

"Sólo serán apelables los autos, interlocutorias o resoluciones que decidan un incidente o cuando lo disponga este código, y la sentencia definitiva pueda ser susceptible de apelación, de acuerdo a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo. ..."

51. Entonces, en ese año de dos mil once, podían recurrirse las resoluciones cuyo monto en los negocios fuera mayor a doscientos mil pesos; monto que debe actualizarse anualmente. A la fecha (año dos mil veintiuno), el monto debe ser menor a setecientos cinco mil trescientos setenta y nueve pesos, como se aprecia enseguida:

"Artículo 1339. Son irrecurribles las resoluciones que se dicten durante el procedimiento y las sentencias que recaigan en negocios cuyo monto sea menor a \$705,379.03 (setecientos cinco mil trescientos setenta y nueve pesos 03/100 M.N.) por concepto de suerte principal, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de presentación de la demanda, debiendo actualizarse dicha cantidad anualmente.

"Corresponderá a la Secretaría de Economía actualizar cada año por inflación el monto expresado en pesos en el párrafo anterior y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 30 de diciembre de cada año.

"Para estos efectos, se basará en la variación observada en el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía entre la última actualización de dicho monto y el mes de noviembre del año en cuestión. ..."



52. Por tanto, esta Sala considera que la interpretación de los artículos 1339, 1390 Bis y 1390 Ter 1, debe hacerse de manera armónica, en aras de proteger en mayor medida los intereses de los ciudadanos que pretenden ejercer una acción en la vía mercantil; sin embargo, esta interpretación tampoco puede pasar por alto lo que expresamente disponen estos preceptos, dado que ello garantiza el principio de seguridad jurídica y que las personas tengan la mayor certeza posible de cuál es la vía idónea que deben intentar para hacer valer sus pretensiones.

53. La mera circunstancia de que mediante las reformas al Código de Comercio se crearan los juicios orales, no produce el efecto automático de que en el futuro cualquier juicio ejercido en la vía ejecutiva mercantil se tenga que tramitar de esa manera, pese a que su cuantía no encuadre en la prevista en el artículo 1390 Ter 1, pues el legislador la circunscribió a los asuntos cuya suerte principal estuviera dentro del parámetro cuantitativo previsto en esa porción normativa, con lo que es evidente que se excluyó de forma deliberada, y no de manera omisiva, la tramitación de esa vía.

54. De tal manera que resulta errado señalar que el verdadero espíritu del legislador fuera el de que todos los juicios en la vía ejecutiva mercantil tengan que tramitarse de manera forzosa en la vía oral, dado que lo que realmente se diseñó fue un sistema de aplicación paulatina y en el que además, se dejaron exentos de manera expresa, aquellos juicios de tramitación especial, como lo son en este caso, los que se basan en un título que lleva aparejada ejecución.

55. Por otro lado, como se mencionaba al inicio de este estudio, uno de los objetivos primordiales para que en el año dos mil once se incorporaran los juicios orales mercantiles, fue precisamente evitar incongruencias entre las diferentes disposiciones que regulan esta área, para con ello favorecer el acceso a la justicia de las personas y, el hecho de que una persona no tenga claridad sobre cuál es la vía procedente para ejercer su derecho, ello puede traducirse en un obstáculo para el ejercicio de un recurso efectivo.

56. Así, el criterio que debe prevalecer es en el sentido de que la vía ejecutiva mercantil oral es procedente para aquellos asuntos cuya suerte principal sea igual o superior a la cantidad que establece el artículo 1339 (que para el dos mil veintiuno es de setecientos cinco mil trescientos setenta y nueve pesos con tres centavos) y hasta cuatro millones, sin que se consideren intereses y demás



accesorios reclamados a la fecha de interposición de la demanda, debiendo actualizarse anualmente.

VII. Decisión

57. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo título, subtítulo y texto siguientes:

JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL ORAL. CUANTÍA PARA SU PROCEDENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar cuál debe ser la cuantía que debe considerarse para la tramitación del juicio ejecutivo mercantil oral llegaron a conclusiones distintas; lo anterior, porque en el caso varias personas acudieron a demandar el pago de ciertas cantidades en dinero. Las vías que eligieron fueron la ejecutiva mercantil y la ejecutiva mercantil oral; sin embargo, sus demandas fueron desechadas, al considerarse que debieron acudir a una vía diferente, en virtud de los montos establecidos en el Código de Comercio para la procedencia de los diversos juicios mercantiles que regula.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que a raíz de las reformas realizadas al Código de Comercio en los años 2011 y 2017, se buscó la modernización de los juicios mercantiles a través de su oralización, pero también se pretendió dar certidumbre sobre los requisitos para la procedencia de los juicios tanto para la vía mercantil oral o para la vía ejecutiva mercantil oral, por lo que quedó un monto establecido para este tipo de juicios que se desprende de la interpretación armónica de los artículos 1339, 1390 Bis y 1390 Ter 1 del Código de Comercio. Ahora bien, la mera circunstancia de que mediante estas reformas se crearan los juicios orales no produce el efecto automático de que cualquier juicio ejercido en la vía ejecutiva mercantil se deba tramitar de esa manera, pese a que su cuantía no encuadre en la prevista en el artículo 1390 Ter 1, pues el legislador la circunscribió a los asuntos cuya suerte principal estuviera dentro del parámetro cuantitativo previsto en esa porción normativa, con lo que es evidente que se excluyó de forma deliberada, y no de manera omisiva, la tramitación de esa vía; porque en el diseño se dejaron exentos de manera expresa aquellos juicios de tramitación especial.



De ahí que la vía ejecutiva mercantil oral es procedente para aquellos asuntos cuya suerte principal sea igual o superior a la cantidad que establece el artículo 1339, sin que se consideren intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de presentación de la demanda, debiendo actualizarse anualmente.

Justificación: El procedimiento ejecutivo mercantil oral, adicionado al Código de Comercio en el año 2007, tuvo como propósito agilizar la resolución de los conflictos mercantiles en los que existe un documento que traiga aparejada ejecución, así como reducir las formalidades y los costos de su tramitación, abarcando paulatinamente a una mayor cantidad de asuntos. Sin embargo, no debe confundirse con el espíritu que el legislador tuvo en el año 2011 y su consecuente reforma en 2017, para adicionar y reformar el título relativo a los juicios orales mercantiles, dado que si bien se pretende que cada vez sean más los asuntos que se tramiten en la oralidad, también es cierto que se ha planteado esa transición de manera gradual. Además, porque el propio legislador consideró que debían observarse las particularidades que este tipo de juicios ejecutivos traen. Por tal razón, la vía ejecutiva mercantil oral será procedente siempre y cuando el valor de la suerte principal sea igual o superior a la cantidad que establece el artículo 1339 para que un juicio sea apelable [que para el año 2021 corresponde a la cantidad de \$705,379.03 (setecientos cinco mil trescientos setenta y nueve pesos con tres centavos), la cual se actualiza cada año por la inflación y hasta los \$4'000,000.00 (cuatro millones de pesos)], sin que se tomen en consideración los intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de la presentación de la demanda, debiendo actualizarse anualmente.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada entre los tribunales contendientes.

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, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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: La tesis aislada de rubro: "VÍA EJECUTIVA. PROCEDE TRATÁNDOSE DE TÍTULOS DE CRÉDITO QUE TRAEN APAREJADA EJECUCIÓN Y NO LA ORAL MERCANTIL." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave VI.1o.C.94 C (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, Tomo III, septiembre de 2017, página 2012, con número de registro digital: 2015227.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL ORAL. CUANTÍA PARA SU PROCEDENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar cuál debe ser la cuantía que debe considerarse para la tramitación del juicio ejecutivo mercantil oral llegaron a conclusiones distintas; lo anterior, porque en el caso varias personas acudieron a demandar el pago de ciertas cantidades en dinero. Las vías que eligieron fueron la ejecutiva mercantil y



la ejecutiva mercantil oral; sin embargo, sus demandas fueron desechadas, al considerarse que debieron acudir a una vía diferente, en virtud de los montos establecidos en el Código de Comercio para la procedencia de los diversos juicios mercantiles que regula.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que a raíz de las reformas realizadas al Código de Comercio en los años 2011 y 2017, se buscó la modernización de los juicios mercantiles a través de su oralización, pero también se pretendió dar certidumbre sobre los requisitos para la procedencia de los juicios tanto para la vía mercantil oral o para la vía ejecutiva mercantil oral, por lo que quedó un monto establecido para este tipo de juicios que se desprende de la interpretación armónica de los artículos 1339, 1390 Bis y 1390 Ter 1 del Código de Comercio. Ahora bien, la mera circunstancia de que mediante estas reformas se crearan los juicios orales no produce el efecto automático de que cualquier juicio ejercido en la vía ejecutiva mercantil se deba tramitar de esa manera, pese a que su cuantía no encuadre en la prevista en el artículo 1390 Ter 1, pues el legislador la circunscribió a los asuntos cuya suerte principal estuviera dentro del parámetro cuantitativo previsto en esa porción normativa, con lo que es evidente que se excluyó de forma deliberada, y no de manera omisiva, la tramitación de esa vía; porque en el diseño se dejaron exentos de manera expresa aquellos juicios de tramitación especial. De ahí que la vía ejecutiva mercantil oral es procedente para aquellos asuntos cuya suerte principal sea igual o superior a la cantidad que establece el artículo 1339, sin que se consideren intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de presentación de la demanda, debiendo actualizarse anualmente.

Justificación: El procedimiento ejecutivo mercantil oral, adicionado al Código de Comercio en el año 2007, tuvo como propósito agilizar la resolución de los conflictos mercantiles en los que existe un documento que traiga aparejada ejecución, así como reducir las formalidades y los costos de su tramitación, abarcando paulatinamente a una mayor cantidad de asuntos. Sin embargo, no debe confundirse con el espíritu que el legislador tuvo en el año 2011 y su consecuente reforma en 2017, para adicionar y reformar el título relativo a los juicios orales mercantiles, dado que si bien se pretende que



cada vez sean más los asuntos que se tramiten en la oralidad, también es cierto que se ha planteado esa transición de manera gradual. Además, porque el propio legislador consideró que debían observarse las particularidades que este tipo de juicios ejecutivos traen. Por tal razón, la vía ejecutiva mercantil oral será procedente siempre y cuando el valor de la suerte principal sea igual o superior a la cantidad que establece el artículo 1339 para que un juicio sea apelable [que para el año 2021 corresponde a la cantidad de \$705,379.03 (setecientos cinco mil trescientos setenta y nueve pesos con tres centavos), la cual se actualiza cada año por la inflación y hasta los \$4'000,000.00 (cuatro millones de pesos)], sin que se tomen en consideración los intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de la presentación de la demanda, debiendo actualizarse anualmente.

1a./J. 23/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 482/2019. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 14 de abril de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jesús Rojas Ibáñez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 525/2019-I, en el que consideró que la interpretación válida es la que se desprende de la intención del legislador con la introducción de los juicios mercantiles orales, en el sentido de que la cuantía de éstos comprendiera desde un peso hasta un millón de pesos, monto que iría aumentándose en el límite superior, de manera gradual, hasta llegar a cuatro millones de pesos. Atento a la cuantía del asunto éste debe ventilarse en la vía oral; pues no sería factible que en la vía ejecutiva mercantil oral se reclame una cantidad igual o superior a la establecida en el artículo 1339 del Código de Comercio y en un juicio tradicional se pretenda una cantidad que en su caso puede ser menor, si precisamente la introducción de los procedimientos orales se realizó para los juicios de cuantías menores;



El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 463/2019, en el que llegó a la conclusión de que la vía mercantil ejecutiva oral no era la procedente para el caso, en el que se exigía el pago de la cantidad de quince mil ochocientos treinta y tres pesos; de ahí que no se encuadraba en el supuesto del artículo 1391 Ter 1, ya que esa norma no prevé que puedan tramitarse en esa vía las controversias fundadas en títulos ejecutivos cuya cuantía sea menor a la cantidad prevista en el artículo 1339, o bien, superior a cuatro millones de pesos;

El sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 660/2018, en el que determinó que la vía ejecutiva mercantil oral era improcedente, porque en el caso se exigía el pago de un millón de pesos, derivado del título de crédito base de la acción, por lo cual, no se ajustaba a lo que establecía el artículo 1390 Ter 1, del Código de Comercio, en relación con el artículo 1339, los cuales prevén que el juicio ejecutivo mercantil oral procederá en las contiendas mercantiles cuyo monto sea mayor a seiscientos treinta y tres mil setenta y cinco pesos, con ochenta y ocho centavos, y por hasta la cantidad de seiscientos cincuenta mil pesos; y,

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 220/2019, en el que consideró que no era procedente la vía ejecutiva mercantil oral, en virtud de que el monto que se reclamaba en el caso era de seiscientos once mil ciento once pesos con once centavos, y no la que menciona el Juez –que consideraba intereses y otros conceptos–, y si los artículos 1339 y 1390 Ter 1 del Código de Comercio, así como el segundo transitorio del decreto de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, para sustentar que se tramitarán como juicios ejecutivos mercantiles orales las contiendas cuyo monto por concepto de suerte principal sea igual o superior a la cantidad que establece el artículo 1339 del Código de Comercio para que un juicio sea apelable (en ese momento, correspondiente a seiscientos sesenta y dos mil, novecientos cincuenta y siete pesos con seis centavos) y hasta un millón de pesos, sin tomar en consideración intereses y demás accesorios, era claro que la demanda en cuestión no era procedente en la vía ejecutiva mercantil oral.

Tesis de jurisprudencia 23/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de once de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



MEDIO DE DEFENSA INNOMINADO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL INculpADO O QUIEN SE OSTENTE COMO TAL, NO ESTÁ OBLIGADO A INTERPONERLO, PREVIAMENTE A PROMOVER JUICIO DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 177/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 23 DE JUNIO DE 2021. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: ALEXANDRA VALOIS SALAZAR.

CONSIDERANDO:

9. 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 una interpretación extensiva y teleológica de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. Dado que se plantea respecto de un tema penal, especialidad de esta Primera Sala.

10. No pasa inadvertido que, en el caso, la contradicción de criterios ocurre entre el sustentado por un Pleno de Circuito, respecto del sostenido por un Tribunal Colegiado de un diverso Circuito. Sin embargo, tomando en consideración el contenido del punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,² resulta claro que, en materia de contradicciones de

² **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución ... VII. Las contradicciones entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de



tesis, sustentadas entre los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de un diverso Circuito, se reconoció que su conocimiento corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11. Tal determinación plenaria encuentra apoyo además, en la normatividad constitucional y legal aplicable, dado que, si bien es cierto que el artículo 107 constitucional no prevé de manera específica la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de contradicciones de criterios entre un Tribunal Colegiado de un Circuito, respecto del sostenido por el Pleno de un diverso Circuito; no menos cierto resulta que ese precepto de la Constitución General sí prevé de manera expresa que corresponderá a la ley reglamentaria (Ley de Amparo) desarrollar las bases fijadas en la Constitución.

12. En esa tesitura, el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo,³ vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, establece en lo conducente, que corresponde al Pleno o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resolver las contradicciones de tesis que se susciten entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos o entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito.**

Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional, así como **las suscitadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso Circuito**, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado".

³ **"Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por: I. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre sus Salas; II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito; y, III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente.

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."



13. Lo que permite una interpretación bajo un criterio de mayoría de razón, en el sentido de que, si este Alto Tribunal tiene competencia para resolver las contradicciones de tesis que se susciten entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos o entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito, sobre la base subyacente de que respecto de esos criterios no existe regla constitucional ni legal sobre la prevalencia de alguno sobre el otro; entonces, también tiene competencia para conocer y resolver las contradicciones de tesis que se susciten entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferente Circuito; dado que no existiría razón jurídica para proponer que este último tipo de contradicciones de criterios deban tratarse de manera diferente a las señaladas en primer término, cuando entre las tesis de jurisprudencia de un Pleno de Circuito respecto de la tesis de un Tribunal Colegiado de diferente Circuito, tampoco existe regla constitucional ni legal sobre la prevalencia de alguno de tales criterios sobre el otro.

14. Lo anterior máxime que es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el objetivo fundamental del procedimiento de contradicción de tesis es **generar seguridad jurídica**, al terminar con la incertidumbre que pudiera forjarse para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción.⁴

⁴ Es ilustrativa de lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2010, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, cuyos rubro y texto son: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejen sin efecto, si no existiera pronunciamiento por



15. Sobre esas premisas, es posible afirmar que ante la existencia de criterios contradictorios emitidos en jurisprudencia por un Pleno de Circuito, respecto del emitido por un Tribunal Colegiado de diverso Circuito, se configura un escenario de incertidumbre para los justiciables que quedan expuestos a la posibilidad de que los juicios en los que intervengan, sean resueltos de manera incierta, al existir como jurídicamente válidos dos criterios jurídicos cuyo sentido es contradictorio.⁵

16. En consecuencia, con la finalidad de atender el propósito y objetivo fundamental que persigue el procedimiento de contradicción de tesis, consistente en dotar de mayor seguridad jurídica al sistema jurídico Nacional, esta Primera Sala estima que deben ser interpretados de manera extensiva y teleológica los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto segundo, fracción VII del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; en el sentido de que es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las contradicciones de tesis suscitadas entre el criterio de un Pleno de Circuito respecto del criterio de un Tribunal Colegiado de distinto Circuito.

17. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues fue planteada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, órgano que emitió uno de los criterios contendientes.

declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

⁵ Tal condición de incertidumbre se exalta si se contempla que pueden darse hipótesis en las que un criterio judicial nunca sea del conocimiento del Pleno de Circuito correspondiente, como sucede si en un Circuito se determina la integración por un solo Tribunal Colegiado, pues no habría Pleno de Circuito; o cuando un criterio se ha compartido por todos los tribunales colegiados de un Circuito. Resultando que en ambos casos, nunca conocería del criterio un Pleno de Circuito, lo que podría implicar que nunca conociera de la contradicción de criterios la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun cuando diverso Pleno de Circuito de un diverso Circuito, sostuviera el criterio opuesto.



18. TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos, lo que se realiza de la siguiente manera:

1	Recurso de queja 3/2020.
Órgano:	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito
Sentencia de amparo	<p>a) Se promovió demanda de amparo indirecto por un organismo descentralizado en su carácter de parte ofendida, contra los actos del Ministerio Público, adscrito a la Agencia No. 2 de despojo de la dirección de delitos patrimoniales y financieros estatales, reclamando: i) la omisión de ejercitar acción penal respecto de la carpeta de investigación *****; e ii) la omisión de dictar acuerdo de abstención de investigar en la carpeta *****.</p> <p>b) Conoció del amparo el Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, bajo el número ***** y en auto de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, desechó la demanda de amparo por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX y XXIII de la Ley de Amparo, por las razones que a continuación se exponen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinó que en relación al acto reclamado consistente en la omisión de ejercitar acción penal respecto de la carpeta de investigación *****, era necesario agotar los medios de defensa previstos en la ley, lo que en el caso no se hizo. • Lo anterior, porque el artículo 20 constitucional, prevé los principios y directrices que regirán el proceso penal acusatorio, en cuyo apartado C, se reconocen los derechos de las víctimas u ofendidos, entre los cuales destacan los que protegen el interés que tienen en que se investiguen los hechos que posiblemente constituyan la comisión de un delito que les agravió, como se advierte de sus fracciones II y VII. • En tanto, el Código Nacional de Procedimientos Penales, reconoce los derechos de la víctima u ofendido en su artículo 109, cuya fracción XXI prevé la posibilidad de impugnar las omisiones o negligencia del agente investigador.



- Cabe establecer que la víctima u ofendido podrán –en su caso– impugnar diversas determinaciones y omisiones en la fase de investigación, ante el Juez de Control facultado para tal efecto, dentro del sistema acusatorio; en razón de que fue intención del legislador que, dentro del nuevo esquema procesal, el órgano jurisdiccional de que se trata tuviera la atribución para conocer de impugnaciones de esa índole para controlar su legalidad y en su momento, una vez agotado el medio de impugnación, contra la resolución que se emita, procederá el juicio de amparo.
- Corresponderá al Ministerio Público, realizar una investigación objetiva y actuar con la debida diligencia, garantizando el respeto a los derechos de las partes y el debido proceso; al concluir la investigación, podrá solicitar un sobreseimiento, la absolución o condena pedida en la acusación. Durante la investigación, el imputado, su defensor, la víctima u ofendido, pueden solicitarle los actos de investigación respectivos y útiles para esclarecer los hechos, debiendo el M.P. resolver dentro de los tres días y disponer realizar las diligencias conducentes; además podrá solicitar la comparecencia del imputado a declarar sobre los hechos que se investigan; notificar a la víctima u ofendido las resoluciones en que se determine la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal, decisiones que la víctima u ofendido puede impugnar ante el Juez de Control, en términos de los artículos 129, 216 y 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Entre los diversos medios de impugnación destacan los recursos –especie–, en los que se busca "revisar" o "volver a cursar" el actuar de determinada autoridad, y son interpuestos mediante un trámite específico, para subsanar las omisiones, excesos, defectos, y en general cualquier error o falta a las disposiciones aplicables; los recursos se someten a determinadas formalidades fijadas en la ley para dar certeza, procurar el equilibrio procesal y dar seguridad jurídica, al otorgar a las partes una "instancia" o "procedimiento", que revise lo actuado por la autoridad recurrida, cuando afecten sus pretensiones.
- Así, la facultad de impugnar que prevé el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, constituye un instrumento a través del cual la víctima u ofendido, como en la especie, puede combatir las omisiones o actuaciones del Ministerio Público durante la etapa de investigación, constituyéndose en un auténtico "recurso" en sentido procesal.



- En la inteligencia que, la inactividad del Ministerio Público para cumplir con sus atribuciones en favor de los intereses de la víctima u ofendido constituye una omisión que vulnera los derechos para acceder a la justicia, omisión que será impugnabile a través de un medio ordinario, en términos del artículo 20 apartado C, fracción VII, constitucional, y el diverso 109 fracción XXI, del Código Nacional de Procedimientos Penales; estimar que es innecesario interponer ese medio ordinario, previo a la promoción del juicio de amparo o declararlo como optativo, propiciaría el abuso del juicio de control constitucional, pues su procedencia bastaría aducir que la omisión aludida durante la integración de la carpeta de investigación viola derechos humanos, obligando al Juez de Distrito a estudiar las violaciones de mera legalidad, sin que antes hayan sido materia de análisis en el recurso ordinario correspondiente.
- De la interpretación sistemática de las citadas normas –de jerarquía constitucional y legal–, y con la finalidad de armonizar el nuevo sistema de justicia penal, que busca que los asuntos de esta materia sean resueltos de forma breve y garantista en favor del imputado, así como de la víctima u ofendido, concluyó que la "omisión" o "negativa" del Ministerio Público de cumplir con sus labores de investigación es impugnabile ante el Juez de Control en términos de lo previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al prever la posibilidad que tiene la víctima u ofendido de impugnar las determinaciones del agente investigador que afectan o impiden lograr su pretensión, decisiones que son equiparables a la afectación que sufren sus pretensiones cuando el agente investigador es omiso o negligente en cumplir con sus funciones.
- En el caso, si la quejosa (parte ofendida) reclama de la responsable la omisión de ejercitar acción penal dentro de la carpeta de investigación respectiva, es inconcuso que sí cuenta con un medio de impugnación que debe agotar, previo a la promoción del juicio constitucional, conforme al artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales que prevé la posibilidad que tiene la víctima u ofendido de impugnar las determinaciones que afectan o impiden lograr su pretensión, tales como la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal.
- Así como ha quedado evidenciado, el Código Nacional de Procedimientos Penales, reglamentó lo relativo a la impugnación de las determinaciones de la autoridad ministerial en la fase de investigación, mismas que son atribuibles primeramente a una autoridad administrativa y no a una autoridad judicial.



- Consecuentemente y en cumplimiento al principio de definitividad, la parte quejosa debió agotar el recurso o medio de defensa ordinario procedente respecto a un determinado acto de autoridad; por tanto, el que no lo haya hecho de esa forma motiva la actualización de la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII, del artículo 61, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 20, apartado C, fracción VII, del Pacto Federal; motivo por el cual lo procedente es desechar la presente demanda, en términos de lo dispuesto por los artículos 113, de la Ley de Amparo.
- En torno al reclamó sobre la omisión de dictar acuerdo de abstención de investigar, en la carpeta citada (donde la parte quejosa se encuentra denunciada), se actualiza la causa de improcedencia, prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 107, fracción I, constitucional y 5o., fracción I, de la ley reglamentaria, estos últimos preceptos interpretados en sentido contrario.
- El precepto constitucional y legal mencionado, en segundo término, contienen uno de los principios que rigen el juicio de amparo, como lo es el de instancia de parte agraviada, que refiere que el juicio constitucional sólo puede iniciarse a petición de parte, pero además, que la legitimación procesal para promoverlo sólo la tienen las personas físicas o morales directamente agraviadas por la ley o el acto reclamado.
- Derivado de ello, en concordancia con la disposición legal reproducida en primer término, el juicio de garantías es improcedente cuando el acto reclamado no causa un agravio personal y directo en la esfera jurídica de quien promueve el amparo.
- En el caso concreto, la existencia dentro de los archivos de la autoridad responsable de datos de alguna imputación, averiguación previa y/o carpeta de investigación, acta circunstanciada o cualquier línea de investigación en la que la parte quejosa aparezca como denunciada y/o investigada y/o señalada, por sí sola, no trastoca derechos legítimamente tutelados de la persona contra quien se inician las pesquisas, sino que tal agravio surgirá, en su caso, cuando la autoridad judicial correspondiente decida librar una orden de aprehensión o comparecencia en su contra, actos que sí pudieran llegar a causar un agravio personal y directo, lo que legitimaría, en su caso, al impetrante a reclamarlos en sede constitucional.



	<ul style="list-style-type: none"> • De conformidad con lo que disponen los artículos 21 y 102 del Pacto Federal, el Ministerio Público está facultado para llevar a cabo las diligencias necesarias en la investigación del delito y del delincuente y, si fuera el caso, ejercer la acción penal y la relativa a la reparación del daño. • Por lo que no es factible abrir la puerta del juicio de amparo a toda clase de actos derivados de una averiguación previa y/o carpeta de investigación, sino únicamente a aquellos que afecten de modo irreparable los derechos fundamentales de los gobernados, como ocurre, verbigracia, cuando emite una orden de aprehensión, pues de lo contrario se obstaculizaría y limitaría la función investigadora del Ministerio Público. • Entonces, si el acto reclamado consiste en la omisión de dictar acuerdo de abstención de investigar en la carpeta (donde la parte quejosa se encuentra denunciada) resulta improcedente el amparo, toda vez que dicho acto no causa un agravio personal y directo al quejoso; por ende, se desecha la demanda de garantías, en términos de lo dispuesto por el diverso 113 de la Ley de Amparo.
<p>Recurso de queja 3/2020</p>	<p>a) Inconforme con la resolución anterior, la demandante interpuso recurso de queja.</p> <p>b) Conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, quien lo admitió a trámite y lo registró con el número de toca 3/2020.</p> <p>c) Seguida la secuela procesal respectiva, en sesión de catorce de mayo de dos mil veinte, dictó sentencia en la que: I) declaró infundado el recurso de queja, II) confirmó el acuerdo de desechamiento; III) desechó la demanda; y, IV) denunció la contradicción de criterios.</p>
<p>Criterio</p>	<p>En lo que al tema interesa, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, sostuvo lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaró infundados los agravios del recurrente, sin que existiera posibilidad de suplir la deficiencia de la queja. • Lo anterior, pues la quejosa en el primer agravio propone un estudio dogmático del significado de una causa manifiesta e indudable de improcedencia, y que en el caso se está, ante una excepción al principio de definitividad, ya que el recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales está sujeto a una interpretación adicional.



- El a quo hizo afirmaciones del acto reclamado y calificó el tipo de violaciones hechas valer en la demanda, que no es propio de un acuerdo inicial de demanda.
- Que al margen del contenido de aquel numeral, el acto reclamado no lo constituye una determinación de las ahí relacionadas, sino la omisión de ejercitar acción penal en favor de la propia quejosa, acto que expresamente no dispone el numeral en cita.
- No asiste razón al recurrente, pues fue correcto que el Juez federal, desechara de plano la demanda de amparo, por actualizarse la causal de improcedencia del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 20, apartado C, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando incorrectamente en el auto recurrido se citara la fracción XXIII, del citado numeral.
- Estableció que el artículo 61, fracción XX, citado, prevé la improcedencia del juicio de amparo, contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, o recurso por el que puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, del recurso que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé el invocado ordenamiento legal y sin exigir mayores requisitos que los ahí consignados para conceder la suspensión definitiva; ni plazo mayor para ello, con independencia, de que el acto pueda o no ser susceptible de ser suspendido conforme a la Ley de Amparo.
- En tanto, el artículo 20, apartado C, fracción VII, constitucional, establece como derechos de la víctima o del ofendido, impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño, acorde a ello, el artículo 109, fracción XXI, del Código Nacional de Procedimientos Penales, dispone que en los procedimientos previstos la víctima u ofendido tendrán como derecho, impugnar por sí o por medio de su representante, las omisiones o negligencia que cometa el Ministerio Público en el desempeño de sus funciones de investigación, en los términos previstos en la propia legislación adjetiva y en las demás disposiciones legales aplicables.



- Ahora bien, conforme al diverso numeral 258 del Código invocado, las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal, deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes podrán impugnarlas ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a la notificación, quien convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a las partes.
- Así, acorde con los anteriores dispositivos, la víctima u ofendido están en aptitud de impugnar ante el Juez de Control, a través del medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, todas aquellas omisiones en que incurra la autoridad ministerial derivadas de su facultad investigadora, tal y como lo sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver la CT. número **233/2017**, en la que precisamente interpretó el contenido de dichos preceptos (la transcribe), *que resolvió que en el sistema penal acusatorio las omisiones del Ministerio Público en la etapa de investigación, son impugnables ante el Juez de Control a través del recurso previsto en el artículo 258 referido* –lo resaltado es nuestro–.
- La propia Primera Sala, al resolver la CT. número 103/2010 (la transcribe), que dio origen a las siguientes jurisprudencias: **1a./J. 27/2018 (10a.)** y **1a./J. 28/2018 (10a.)**, cuyos contenidos se transcriben en el mismo orden en que fueron invocadas: "SISTEMA PENAL ACUSATORIO. LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, SON IMPUGNABLES ANTE EL JUEZ DE CONTROL A TRAVÉS DEL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES." y "SISTEMA PENAL ACUSATORIO. CONTRA LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, PROCEDE EL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EL CUAL DEBE AGOTARSE EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EL JUICIO DE AMPARO."
- Bajo ese contexto, este Tribunal Colegiado de Circuito concluye que no asiste razón al recurrente, pues es verdad que el Alto Tribunal, indicó que todo tipo de omisiones por parte del fiscal investigador son impugnables mediante el recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales y no únicamente las que expresamente se mencionan en ese precepto.



- En ese sentido es correcta la determinación del Juez de Distrito, de considerar actualizada la casual de improcedencia del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 20, apartado C, fracción VII, constitucional, pues el quejoso previo a promover el juicio de amparo indirecto, contra el acto al agente del Ministerio Público, consistente en la dilación para resolver sobre el ejercicio o no de la acción penal, equivale a una omisión, traducida en una paralización de su función investigadora, cuestión que debió impugnar en términos del artículo previsto en el código antes mencionado.
- Consecuentemente, si el aquí recurrente no agotó el principio de definitividad contenido en la fracción XX del artículo 61 de ese ordenamiento, es incontrovertible que la acción constitucional deviene improcedente; sin que le asista razón jurídica al señalar que la determinación del juzgador federal es errónea y falsa, y que en el caso en estudio se extralimitó al hacer nugatorio el derecho de la quejosa para acceder al juicio de garantías.
- Lo anterior es infundado, pues como se analizó, la Primera Sala ya se pronunció en cuanto al tema tratado, al resolver la contradicción de tesis **233/2017**.
- En abono señaló que las jurisprudencias derivadas del asunto se publicaron en agosto de dos mil dieciocho, por lo que a partir de esa data, no podría aducirse una interpretación adicional para establecer la necesidad de agotar el recurso o medio de defensa previo a la promoción del juicio de amparo, máxime que ello es una excepción al principio de definitividad tratándose de actos jurisdiccionales, siendo que el acto que nos ocupa ha sido atribuido a una autoridad distinta de la judicial, apoyó su consideración con la tesis 2a./J. 86/2018 (10a.), que dice: "EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZAN CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO."
- Previo al análisis de fondo examinó las causales de improcedencia alegadas, o las que operaran de oficio, y procedió a pronunciarse en torno al segundo acto reclamado por el organismo público descentralizado, consistente en la omisión de dictar acuerdo de abstención de investigar en la aludida carpeta de investigación; tomando en cuenta que el juzgador de amparo, consideró que se



actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 107, fracción I, constitucional y 5o., fracción I, de la ley reglamentaria, aplicado a contrario sensu.

- Esto porque no advertía, que el acto reclamado causara un agravio personal y directo en la esfera del amparista, porque la existencia de una imputación, averiguación previa y/o carpeta de investigación, acta circunstanciada o cualquier línea de investigación, en que la parte quejosa apareciera como denunciada, investigada o señalada, por sí sola, no trastocaba derechos legitimados tutelados de la persona contra quien se iniciaban las pesquisas, sino que tal agravio, afirmó, surgiría en su caso, cuando la autoridad correspondiente decidiera librar orden de aprehensión o comparecencia, actos que sí podrían llegar a causar el aludido agravio personal que lo legitimaría a reclamarlos en sede judicial.

- En primer lugar, porque el acto reclamado no es la integración de la carpeta de investigación, sino la omisión de dictar acuerdo de abstención de investigar, que podría llevar a que no se resolviera en la misma, considerando que esta Primera Sala, en varias ocasiones ha sostenido que el artículo 21 constitucional, no sólo contempla el derecho de impugnar las resoluciones expresas sobre el no ejercicio de la acción penal, sino también combatirla a través del juicio de amparo indirecto, ante la omisión del Ministerio Público de pronunciarse en la averiguación previa, pues en nada beneficiaría al gobernado el que pudiera impugnar la resolución expresa si no tiene el derecho subjetivo público de exigir que ésta se dicte; y aquel silencio produce los mismos efectos que la resolución de no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

- Concluyó que esa abstención del MP en la averiguación previa, debe quedar sujeto a control jurídico constitucional, para evitar la violación a la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales, que albergan el principio de legalidad, conforme al cual todos los actos de autoridad deben ajustarse a los lineamientos constitucionales, pues las autoridades sólo pueden realizar aquello que la ley les permite, además de que deben encontrarse debidamente fundados y motivados, surgiendo la jurisprudencia de la Primera Sala 1a./J. 16/2001, que dice: "ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PRONUNCIARSE SOBRE EL EJERCICIO O NO EJERCICIO DE AQUÉLLA."



- El tribunal resolvió que es la propia Constitución Federal la que consagra a favor de los gobernados el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, así como la abstención de dicha representación social de pronunciarse al respecto, siendo procedente el juicio de amparo indirecto contra tales actos u omisiones, en términos del numeral 107, fracción VII, de la Ley de Amparo.
- Ello, permite el acceso a la administración de justicia, a la víctima u ofendido, al denunciante o querellante, y familiares para promover amparo contra esa abstención también al presunto responsable o imputado por tener interés jurídico para interponerlo, ante la afectación de su esfera jurídica, y dejarlo en estado de incertidumbre sobre su situación jurídica sobre los resultados de la averiguación previa o carpeta de investigación.
- Citó la jurisprudencia 1a./J. 17/2005, de rubro: "ACCIÓN PENAL. EL PRESUNTO RESPONSABLE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PRONUNCIARSE SOBRE EL EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA."
- Entonces, si el acto reclamado consiste en la omisión de dictar acuerdo de abstención a investigar en una carpeta de investigación; resulta procedente el amparo indirecto, promovido por la imputada, porque puede generar posibles efectos de imposible reparación ante la espera indefinida, que generaría solapar un prolongado estado de inseguridad jurídica al gobernado.
- Refirió que las jurisprudencias citadas continúan vigentes, ya que la redacción actual de la Constitución y del Código Nacional de Procedimientos Penales no se contraponen a las consideraciones emitidas en los citados criterios, conforme al artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, pues la función del agente investigador continúa siendo la investigación de los delitos, así como el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, resultando intrascendente el cambio de denominación de averiguación previa a carpeta de investigación; razón por la cual siguen resultando de observancia obligatoria para este Tribunal Colegiado acorde con lo preceptuado por el artículo 217 de la Ley de Amparo.
- Resulta innecesario el estudio del segundo agravio, respecto del acto reclamado relativo a la omisión de dictar acuerdo de abstención de investigar en la carpeta de investigación, por actualizarse la diversa causa de improcedencia del artículo 61, fracción XX, de la



Ley de Amparo, la cual, por ser una cuestión de orden público, debe examinarse preferentemente y de oficio, de acuerdo con el artículo 62 de la misma ley.

- Citó la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, P./J. 122/99, que dice: "IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA." Criterio que fue integrado conforme a la anterior Ley de Amparo, pero como no se opone a la vigente, sigue cobrando vigencia.
- Reiteró que en dicho acto reclamado, se actualiza la hipótesis normativa contenida en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, que prevé el principio de definitividad que rige al juicio de amparo, conforme al cual, al tratarse de un medio extraordinario de defensa de carácter constitucional, la parte quejosa debe, previo a su promoción, acudir a las instancias que puedan producir la insubsistencia del acto de autoridad que le causa afectación
- Sustentó su postura en el contenido de los artículos 10, 11 y 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como en los artículos 16, párrafo décimo cuarto, y 20, apartados B, fracciones IV, V y VI, y C, fracción VII, de la Constitución.
- Señaló que la implementación del nuevo sistema de justicia penal, de corte acusatorio y oral, tiene por objeto abandonar las tendencias inquisitivas para adoptar un proceso con características acusatorias, resaltando la separación de las tareas de investigación, acusación y juzgamiento en distintos órganos, con base en los principios constitucionales rectores que rigen a dicho sistema; a saber: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.
- Resaltó que dichos principios son la base y unificación que dota de coherencia y funcionalidad al nuevo Sistema de Justicia Penal en nuestro país; de ahí que las actuaciones (obligaciones y facultades) de los Jueces de tal sistema, como operadores de éste, debe ceñirse a las máximas contempladas en la Constitución y en los artículos del 4o. al 14 y 128, 129 y 214 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Estableció que en el artículo 211 de ese cuerpo normativo, se detalla la estructura general del proceso penal de acuerdo con el sistema acusatorio, y sus etapas (se transcribe); así explicó que para procurar que las denuncias sean atendidas y que el Ministerio Público ejerza las funciones de investigación, tiene las facultades y deberes que se encuentran contenidos en los artículos 212, 214, 216, 128 y 129 del referido código.



- De la interpretación sistemática de aquéllos, se colige que el Ministerio Público es quien constitucionalmente tiene la encomienda de realizar la investigación para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió, o participó en su comisión y para ello tiene a su alcance no solamente los mecanismos que las leyes secundarias le doten, sino aquellos elevados a rango constitucional y los del ámbito internacional.
- Asimismo, que tan pronto sea recibida la noticia criminal, deberá dirigir la investigación penal de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho, cuya actuación en todo momento debe ser acorde con los principios de lealtad, objetividad y debida diligencia (estableció el significado de esos principios).
- Determinó, que la carpeta de investigación está encaminada a esclarecer los hechos denunciados que la ley señala como delitos y la identificación de quien los cometió o participó, pero para ello se exigen ciertas obligaciones de actuación de la representación social del conocimiento.
- De ahí, que conforme al nuevo paradigma del orden jurídico nacional, esa garantía o mecanismo no es otra circunstancia que el derecho de la víctima o **el imputado** a impugnar ante el Juez de Control las omisiones, negligencias y **decisiones** del Ministerio Público en la investigación para el esclarecimiento de los hechos, esto es, que en la etapa preliminar la víctima o el **imputado** acudan ante el órgano jurisdiccional competente ante el desacato del Ministerio Público de lo mandatado en los artículos antes referidos y que resultan aplicables y, por ende, del artículo 17 constitucional a una impartición de justicia pronta y expedita.
- En concordancia con el artículo 16, párrafo décimo cuarto, constitucional, que revelan que el Juez de Control tiene competencia constitucional para ejercer las atribuciones desde el inicio de la etapa de investigación hasta el dictado del auto de inicio a juicio, a saber: control sobre medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que requieran control.
- De igual forma, del control posterior sobre detenciones realizadas por el Ministerio Público (artículo 16 constitucional párrafo séptimo).



Control sobre cualquier medida adicional que implique afectación de derechos fundamentales en la fase de investigación (artículo 16 constitucional, párrafo décimo cuarto). Control sobre omisiones, negligencias y decisiones del Ministerio Público en la investigación de los hechos; resoluciones de reserva; no ejercicio de la acción penal; desistimiento de la acción penal; suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño, y aplicación del criterio de oportunidad (artículo 20, apartado C, fracción VII, constitucional).

- De esa normatividad advirtió que establece la competencia de los Jueces de Control del nuevo Sistema de Justicia Penal, otorgándoles la facultad para subsanar la violación a los artículos 212, 214, 216, en relación con los diversos 10, 11, 109, 128 y 129 del Código Nacional de Procedimientos Penales; al prever **que las personas** que intervengan en el procedimiento penal tendrán el mismo trato y oportunidades **para sostener la acusación o la defensa; sin admitir alguna** discriminación motivada por cuestión étnica, nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.
- En ese sentido, se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el Pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, tratados y leyes que de ella emanen. Asimismo, el derecho de las víctimas u ofendidos o imputado de acudir ante la autoridad judicial para impugnar las multicitadas decisiones del Ministerio Público, en la etapa de investigación, donde justamente dicho órgano jurisdiccional controla dicha etapa como garante de la investigación
- Esto porque el Juez de Control es el contrapeso para el conductor de la investigación realizada por el Ministerio Público, sin importar que la autoridad ministerial dependa de algún Poder Ejecutivo, Judicial o de un órgano autónomo; pues la dependencia o no a una rama del Estado no impide que esos principios sean observados durante la referida etapa de investigación, y el respeto a los derechos constitucionales durante el desarrollo de la misma, o bien de la necesidad del órgano de control y vigilancia de la actuación investigadora.
- Sobre esa óptica, analizadas en su conjunto aquellas disposiciones, se obtiene que al Juez de Control corresponde en la etapa de



investigación resolver en forma inmediata y por cualquier medio, entre otros, sobre el respeto y protección de los derechos de las víctimas del delito; controlar las facultades del fiscal investigador; otorgar autorizaciones y exigir el cumplimiento de los principios y garantías procesales y constitucionales.

- De modo que el acto reclamado al agente del Ministerio Público adscrito a la Agencia Número Dos de Despojos de la Dirección General de Delitos Patrimoniales y Financieros de la Fiscalía del Estado, relativo a la omisión de dictar acuerdo de abstención de investigar en la carpeta de investigación aludida, donde la parte quejosa, aquí recurrente, es denunciada, constituye una omisión del agente del Ministerio Público, que debe impugnarse mediante el recurso innominado previsto por el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuyo conocimiento corresponde al Juez de Control, por surgir esa actuación en la etapa de investigación, y por ser el órgano jurisdiccional, garante de la tutela judicial efectiva de acuerdo a los artículos 16, párrafo décimo cuarto, y 20, apartados A, fracciones IV, V y VI, y C, fracción VII, constitucionales, que le corresponde velar por la regularidad del proceso, el ejercicio correcto de las facultades procesales y la buena fe.

- Realizada la petición de control ante el órgano jurisdiccional facultado, de acuerdo a la normatividad referida, el Juez de Control atenderá a los principios rectores del artículo 20 constitucional, y a los diversos 52, 66, 44, 47, 48, 49 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y convocará a una audiencia, en presencia de las partes (Ministerio Público, víctima e imputado) escuchará sus pretensiones y, con base en ellas, decidirá de inmediato lo conducente de conformidad con los numerales 67, 68 y 99 del código en cita.

- Al quedar evidenciado que de acuerdo con el principio de igualdad procesal en términos del artículo 11, del Código Nacional de Procedimientos Penales, la víctima u ofendido, al igual que el **imputado** tienen el derecho y obligación de impugnar ante el Juez de Control las omisiones y determinaciones del fiscal investigador en el ejercicio de sus funciones.

- En virtud de que la parte quejosa fue señalada como responsable por la ofendida en la carpeta de investigación, esto es, tiene el carácter de imputada; es claro que tiene a su alcance la prerrogativa constitucional y legal ya apuntadas, esto es la impugnación de la referida abstención, por ser el medio legal idóneo para impugnar y lograr su pretensión; situación contraria al anterior sistema procesal penal, donde los actos que realizaba el Ministerio Público en



investigación de delitos no se encontraban sujetos a revisión de ningún órgano jurisdiccional, al menos en esa etapa investigativa.

- En ese tenor, acorde con el análisis de los artículos 16, párrafo décimo cuarto, y 20, apartados A, fracciones IV, V y VI y C, fracción VII, constitucionales, las omisiones y determinaciones del Ministerio Público, en la investigación para el esclarecimiento de los hechos, son susceptibles de ser impugnadas por el imputado ante la autoridad judicial de control.

- Por estar esos Jueces, facultados por el Poder Reformador para ejercer un control preventivo y complementario en la etapa de investigación, lo que hace que el juicio de amparo indirecto sea improcedente contra las omisiones, negligencias y determinaciones del Ministerio Público en la investigación para el esclarecimiento de los hechos en una carpeta de investigación; y, por ende, es previsible que los actos reclamados por infracción a derechos fundamentales sean reparados por el Juez de Control; sin que se soslaye que de manera subsidiaria resulte procedente el juicio de amparo, cuando la violación al derecho fundamental no haya quedado reparada, ante la potestad de los Jueces de Control.

- Al interpretarse la norma constitucional por la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis **233/2017**, resuelta el dieciocho de abril de dos mil dieciocho, cuya votación se dividió en dos partes: Mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de tres votos en cuanto al fondo, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Horacio Vite Torres. (Transcribió sus consideraciones).

- Dando nacimiento a los criterios sostenidos en las jurisprudencias 27/2018 (10a.) y 28/2018 (10a.) ya citadas, y por las que se estableció que la víctima u ofendido puede impugnar ante el Juez de Control, las omisiones del agente del Ministerio Público Investigador, que tengan relación con su deber de investigar, criterios que sólo hacen referencia a la víctima u ofendido, para que previo a la promoción del juicio de amparo indirecto, impugne ante el Juez de Control las determinaciones de la autoridad ministerial derivadas de su facultad investigadora, en observancia al principio de definitividad; pero esos criterios resultan aplicables para los imputados, atendiendo a lo establecido por el Alto Tribunal en la ejecutoria ya referida.



- Se llega a esa conclusión, a pesar de que en la ejecutoria citada, se aborda el tema de los derechos de la víctima u ofendido y particularmente el relativo a impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público; lo trascendente es que también determinó que tales omisiones y actuaciones en la etapa de investigación, previamente a la promoción del juicio de amparo, debe agotarse el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Entonces, válidamente se concluye que cuando el Ministerio Público en la fase de investigación tiene conocimiento de un hecho con apariencia de delito, debe investigar y practicar todas aquellas diligencias –de oficio, o a petición de parte– y actos necesarios para lograr el esclarecimiento de los hechos denunciados, respetando en todo momento los derechos de las partes procesales y el debido proceso; conducta que de carecer de justificación legal, puede conculcar sus derechos fundamentales.
- Lo anterior, se hace extensivo al imputado, pues no se advierte una razonabilidad lógico-jurídica que lleve a establecer de innecesario agotar dicho recurso por parte del denunciado, pues de aceptarse esta excepción se originaría un desequilibrio procesal, ya que las partes no se encontrarían en igualdad de condiciones procesales, en cuanto a la exigencia de agotar el recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto del cual conoce el Juez de Control, previo a acudir al juicio de amparo a reclamar una actuación del agente del Ministerio Público, de no entenderse así, se desconocería el espíritu de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, respecto del nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Que implicaría que cada vez que el Ministerio Público incurra en una omisión o retraso en determinada carpeta de investigación o emita alguna determinación, el ofendido o víctima e imputado acudirían al juicio de amparo a hacer valer aspectos de mera legalidad; y, por consiguiente, el juicio de amparo sustituiría el control estatuido por dicha reforma, colocando al Juez de Distrito en la realización de funciones originarias constitucional y legalmente reservadas al Juez de Control.
- Sumado a que, establecer que el juicio de amparo indirecto sea procedente respecto de actos u omisiones de la representación social en la fase de investigación, sin pasar por el escrutinio del Juez de Control, impondría a la víctima u ofendido e imputado un mayor gravamen y dilación; pues en la forma propuesta, luego de una audiencia, el Juez de Control resolvería de inmediato lo conducente.



- En tanto, acudir directamente al juicio de amparo implica, un desconocimiento a la Constitución, y a la tramitación de un juicio constitucional bi-instancial, en el que no rigen los principios de inmediación, publicidad, continuidad, contradicción y oralidad que caracterizan al nuevo sistema de justicia penal; que conllevaría a desnaturalizar el juicio de amparo, pues se consideraría un medio común de defensa, a pesar de su carácter de extraordinario; lo que significa que sólo prospera en casos excepcionales, cuando ya se han recorrido las instancias jurisdicciones establecidas en la ley.
- Las anteriores afirmaciones las efectúa este tribunal con base en lo apuntado por nuestro más Alto Tribunal, es decir no son consideraciones alejadas de la línea que ha trazado respecto del tema la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis referida en párrafos precedentes.
- Y otras más, que efectuó en el apartado "II. La figura del Juez de Control", es decir se refiere al papel del Juez de Control en general dentro del proceso penal acusatorio y aunque la contradicción de tesis se planteó respecto de la necesidad de que el ofendido agote o no el medio de defensa ante el Juez, previsto en el dispositivo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cierto es que esas consideraciones, en virtud de su generalidad, son aplicables al caso a estudio y, en consecuencia, similar criterio debe adoptarse cuando el quejoso es el imputado.
- Lo anterior, porque una posición contraria iría contra la interpretación fijada sobre el tema por el Alto Tribunal, pues al margen de que sólo es obligatorio el criterio dirimido en la CT. 233/2017, lo cierto es que el resto de las consideraciones son orientadoras, por lo que al aplicar una jurisprudencia por analogía, como acontece en la especie, es dable que el operador judicial exprese razonamientos propios y los refuerce con las consideraciones del Alto Tribunal al resolver algún asunto: "TESIS AISLADAS. LAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN CARÁCTER ORIENTADOR, NO GENERAN DERECHOS NI SON SUSCEPTIBLES DEL EJERCICIO DE IRRETROACTIVIDAD."
- En ese orden de ideas, destacó que la propia Primera Sala dijo en el punto 81 que las omisiones previstas en el artículo 258, que deben ser combatidas ante el Juez de Control previo a la promoción del juicio de amparo, no se limitan a las taxativamente previstas en dicho numeral, sino en general a las actuaciones del Ministerio Público que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación.



- Tampoco debía soslayarse que la Primera Sala estimó en el punto 92 que la promoción de un juicio de amparo contra las omisiones del Ministerio Público, en la etapa de investigación, supone que su trámite y posterior resolución pueden encontrar mayor demora que si la cuestión destacada se resuelve en sede judicial ordinaria (Juez de Control).
- Siendo inconcuso, que cuando se combate alguna omisión o determinación del Ministerio Público en la investigación, previo al juicio de amparo, debe agotarse el medio de defensa ante el Juez de Control, por lo que en la especie no se cumplió con el principio rector del juicio de definitividad.
- Así, ese tribunal no podía abstraerse de lo anterior, pues una postura contraria se traduciría en un desequilibrio a la igualdad procesal, pues no es jurídicamente admisible que sólo el ofendido pueda ocurrir ante el Juez de Control para combatir la actuación del Ministerio Público en la investigación.
- Consideraciones que se reforzaban con lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver el ADR. 6014/2015, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 124/2017 (10a.), que dice: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011."; para lo cual puntualizó las consideraciones relativas al principio de igualdad.
- Destacando que, ciertamente, el imputado no es mencionado como un sujeto legitimado para promover la controversia o medio de defensa a que alude el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero no era óbice para estimar la existencia de la jurisdicción del Juez de Control sobre todo acto dentro de la etapa de investigación, pues negar esa posibilidad, es ir en contra de la voluntad del poder reformador de la Constitución y de la interpretación que ha hecho la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el Juez de Control es el garante de los derechos del imputado y la víctima u ofendido dentro de la investigación y, por ende, revisor de la actuación del Ministerio Público dentro de la carpeta de investigación.
- Por tanto, el hecho de que no se incluya al imputado en ese artículo, no se traduce en una falta de legitimación para promover el medio de defensa, ya que lo que se quiso indicar fue una potencialización de los derechos de la víctima u ofendido dentro de la investigación,



para poder combatir las omisiones y/o determinaciones del Ministerio Público, pero en forma alguna puede traducirse en que sólo la víctima u ofendido pueden ocurrir ante el Juez de Control; interpretarlo de otra manera atentaría contra uno de los fines de la reforma en materia penal, que lo constituye que el Ministerio Público no abusara de sus facultades como órgano persecutor del delito, de conformidad con el artículo 21 constitucional y en cambio su actividad fuera controlada por un Juez de Control, para así evitar atropellos y violaciones de derechos humanos recurrentes en el anterior sistema.

- Dicho de otra manera, es una obviedad, de conformidad con todo lo ya transcrito, en particular las consideraciones que tuvo a bien hacer el poder reformador de la Constitución, que el imputado puede ocurrir ante el Juez de Control a reclamar alguna determinación del Ministerio Público durante la investigación.

- Por otro lado, no puede decirse que la exigencia al imputado por este tribunal, es decir la necesidad de que agote el medio de defensa ante el Juez de Control previo a la promoción del juicio de amparo pugne con el derecho fundamental de acceso a la justicia; primero, porque no debemos desprogramarnos de la idea de que el acceder a la justicia se traduce en que toda controversia debe ser ventilada ante un Juez de amparo, pues la jurisdicción ordinaria, en particular los Jueces de Control, son los primeros garantes de derechos humanos dentro de un proceso penal acusatorio y, segundo, porque el propio Alto Tribunal ya manifestó que es más ágil y accesible someter la controversia ante un Juez de Control que ante un Juez de amparo, por lo que, se insiste, discernirlo de otra manera es atentar contra los principios del proceso penal acusatorio.

- En mérito de todo lo expuesto, no se comparte el criterio sostenido por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, en la jurisprudencia PC.I.P. J/61 P (10a.), por lo que, con fundamento en los artículos 225, 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, denúnciese la contradicción de criterios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Sin que escapara para ese tribunal, lo resuelto en los recursos de queja **290/2018** y **31/2019**, de su índice, en las que sostuvo que el medio de impugnación a que se refiere el numeral 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, solamente se refiere a la víctima u ofendido del delito y no es inaplicable para el imputado, pues de una nueva reflexión del tema, decide apartarse de ese criterio, por las razones apenas expuestas.



	<ul style="list-style-type: none">• Tampoco era óbice, lo sostenido por el Pleno en Materia Penal de este Circuito en la jurisprudencia PC.III.P. J/22 P (10a.) (sic), de rubro: "DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE ESE PRINCIPIO TRATÁNDOSE DE ACTOS EN JUICIO, CUYA EJECUCIÓN SEA DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.", pues ese criterio no prejuzga sobre el principio de definitividad tratándose de omisiones o determinaciones dentro de una carpeta de investigación en la que la autoridad responsable es el Ministerio Público.• En esas condiciones, resulta incuestionable que se actualiza la invocada causal de improcedencia, prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, razón por la cual procede modificar la sentencia de amparo.
Tesis:	No emitió tesis.

2	Contradicción de tesis 6/2019
----------	--------------------------------------

Órgano:	Pleno en Materia Penal del Primer Circuito.
----------------	--

Sentencia de amparo	<p>Previo a determinar la cuestión de fondo, el Pleno de Circuito, puntualizó que la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 233/2017, desarrolló los alcances del medio de impugnación previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, con relación a la víctima u ofendido. En ese sentido, estableció las consideraciones vertidas en la misma, que dieron lugar a la emisión de los siguientes criterios jurisprudenciales 27/2018 (10a.) y 28/2018 (10a.) de títulos y subtítulos: "SISTEMA PENAL ACUSATORIO. LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, SON IMPUGNABLES ANTE EL JUEZ DE CONTROL A TRAVÉS DEL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES." y "SISTEMA PENAL ACUSATORIO. CONTRA LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, PROCEDE EL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EL CUAL DEBE AGOTARSE EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EL JUICIO DE AMPARO."</p> <p>De ahí que el Pleno de Circuito, subrayara la necesidad de resolver el tema materia de la contradicción de tesis de acuerdo a los siguientes puntos: A partir de las jurisprudencias citadas, podría entenderse que el tema de la presente contradicción está resuelto;</p>
----------------------------	---



ciertamente, tales criterios y en la ejecutoria de la cual derivaron, no existe ningún pronunciamiento concreto con relación al imputado o quien se ostente con tal calidad y si éste debe agotar o no el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales de manera previa a la promoción del juicio de amparo indirecto, en observancia al principio de definitividad.

Las referidas jurisprudencias, fueron publicadas el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho en el *Semanario Judicial de la Federación* y se consideraron de aplicación obligatoria a partir del veinte de agosto del indicado año, para los efectos del Acuerdo Plenario 19/2013; mientras que, la tesis aislada I.6o.P.123 P (10a.), en la que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito expone su criterio unánime respecto a que contra la omisión o negativa del Ministerio Público de proveer sobre las peticiones del imputado o su defensor, debe agotarse el medio de impugnación previsto en el artículo 258 del Código Nacional, previo a promover el juicio de amparo, fue publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* en octubre de dos mil dieciocho; y, por su parte la tesis aislada I.9o.P.234 P (10a.), del Noveno Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito, que contiene el criterio de la mayoría de sus integrantes, consistente en que contra los actos del Ministerio Público en etapa de investigación, tratándose del imputado, es innecesario que agote el recurso previsto en el citado precepto legal, fue publicada en marzo de dos mil diecinueve, en la *Gaceta* del referido *Semanario*; de lo que se colige que:

a) Con posterioridad a las jurisprudencias de la Primera Sala, fueron publicadas las tesis aisladas, y a la fecha ambos criterios contendientes formalmente se encuentran vigentes.

b) No obstante que ya resultaban obligatorias las jurisprudencias de la Primera Sala, los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción, se vieron en la necesidad de pronunciarse con relación al imputado, el medio de defensa ordinario previsto en el artículo 258 del Código Nacional y el principio de definitividad.

c) Los criterios de los Tribunales Colegiados fueron emitidos uno por unanimidad de votos y el otro por la mayoría de sus integrantes, de lo que surge la diversidad de criterios no obstante lo resuelto en las jurisprudencias 27/2018 (10a.) y 28/2018 (10a.).

d) En ese contexto, existe la necesidad de realizar una interpretación respecto del criterio emitido por la Primera Sala a efecto de



dar claridad y certeza jurídica respecto del tema sobre el que versa la presente contradicción, pues no obstante lo resuelto por nuestro Máximo Tribunal, no existe claridad respecto a si el imputado o quien se ostente con tal calidad, debe agotar o no el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, antes de acudir al juicio de amparo.

e) En otro orden, del sustento de las resoluciones de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, surgió la necesidad de determinar si el imputado o quien se ostente con tal calidad debía agotar el principio de definitividad previo a promover juicio de amparo indirecto cuando el acto reclamado consista en aquellos a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, o bien, contra las omisiones del Ministerio Público en la etapa de investigación en el sistema procesal penal acusatorio y oral.

Para ello, impuso en primer término destacar el contenido del artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del diverso 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los cuales reconocen los derechos de los imputados (se transcribe).

Normas de las que observó, no se encontraba literalmente previsto que el imputado o quien se ostentara con tal carácter, pudiera impugnar ante la autoridad judicial los actos del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ni las omisiones del Ministerio Público en la etapa de investigación; a diferencia de la víctima u ofendido, que sí tienen reconocido tal derecho en el artículo 20, apartado C, fracción VII, constitucional y el diverso 109, fracción XXI, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ello obedece a que la intención del legislador fue darle mayor presencia a las víctimas u ofendidos, en aras de proteger sus derechos fundamentales, siendo acorde con el nuevo paradigma procesal penal, y con el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que otorga a las víctimas u ofendidos el derecho fundamental a impugnar la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal así como las omisiones del Ministerio Público en la etapa de investigación; no así al imputado o a quien se ostente con tal carácter.

De modo que del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales (se transcribe), se desprende literalmente que las



determinaciones del Ministerio Público, referidas pueden ser impugnadas por la víctima u ofendido ante el Juez de Control.

Así, acorde a la interpretación funcional y extensiva de los artículos constitucionales citados, y 109, fracción XXI y 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que realizó la Primera Sala, en el precedente ya citado, concluyó que las determinaciones del Ministerio Público durante la etapa de investigación, cuyo efecto sea paralizar, suspender o terminar una investigación, debían estar sujetas a control judicial, omisiones que al surgir en la etapa de investigación encuadraban en aquéllas, al suponer la paralización de la función investigadora, pues a través del recurso previsto en el artículo 258 indicado, la autoridad judicial rectora podía ordenar que el Ministerio Público continuara realizando la investigación correspondiente.

Bajo esas consideraciones, concluyó que en virtud de que el objeto del recurso innominado es que el Juez de Control revise las decisiones u omisiones del Ministerio Público, que definen el curso de la investigación, pues al estimar que su actuación es ilegal, debe conminarlo a que cese ese estado de cosas, reanude la investigación y practique todas las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos; y, que quienes tienen derecho a hacer valer tal medio de defensa ordinario son únicamente la víctima u ofendido.

En efecto, es restrictiva la redacción de la normatividad en estudio, referente a los sujetos legitimados para interponer el medio ordinario de defensa; que conllevó al Pleno de Circuito a resolver que por no legitimar la ley adjetiva al imputado o a quien se ostente con tal carácter, para interponer el recurso del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no le es obligatorio agotarlo previo a promover el juicio de amparo.

Lo anterior, porque tal condición representaría la imposición de una exigencia excesiva y carente de razonabilidad, por no estar legitimado por el texto expreso de la ley para interponer dicho medio ordinario de defensa, aunado a que le generaría cargas adicionales, como el interponer otros recursos contra la eventual negativa del Juez de Control de admitir ese medio de impugnación en la vía ordinaria, lo que además, pugnaría con el derecho fundamental de acceso a la justicia que implica el promover un recurso efectivo, sencillo y de fácil acceso.



	<p>Inclusive, destacó que la propia Ley de Amparo, en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61, señala que cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o cuando su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer el recurso o acudir al juicio de amparo.</p> <p>En esos términos, es verdad que conforme al principio de definitividad el quejoso debe agotar todos los medios de defensa ordinarios que modifique, revoque o confirme, el acto reclamado, pues de no hacerlo así, el juicio de amparo deviene improcedente, pero tratándose del imputado o de quien se ostente con tal calidad, éste no está obligado a agotar el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, previo a promover el juicio de amparo contra los actos indicados en el precitado artículo ni contra las omisiones de la autoridad ministerial durante la etapa de investigación, dado que el indicado numeral no lo legitima para ello.</p>
Criterio:	<p>"MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LAS DETERMINACIONES MINISTERIALES QUE SEÑALA EL PRECITADO ARTÍCULO O EN OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL, EL IMPUTADO O QUIEN SE OSTENTE CON TAL CARÁCTER NO ESTÁ OBLIGADO A AGOTAR TAL RECURSO PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO." (sic)</p>

19. CUARTO.—**Requisitos para la existencia de la contradicción.** La existencia de la contradicción de tesis está condicionada a que los Tribunales Colegiados de Circuito sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia; por tanto, no es preciso que esos criterios constituyan jurisprudencia, pues lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales.

20. En efecto, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 36/2007, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, estableció, por



unanimidad de diez votos, que la existencia de una contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Suprema Corte o los Tribunales Colegiados en las sentencias que pronuncien:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

b) Adopten criterios discrepantes sobre un mismo punto de derecho, aunque las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

21. Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 72/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, que lleva por rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁶ y en la tesis aislada P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁷

22. Así, conforme a los criterios anteriores, 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 los órganos judiciales respectivos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

⁷ Tesis aislada P. XLVII/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



23. Asimismo, la finalidad de la determinación que esta Suprema Corte pronuncie, es que sean definidos los puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues precisamente para ello fue creada desde la Constitución Federal la figura de la contradicción de tesis.

24. En ese contexto, esta Primera Sala estima que en el caso, **se actualizan todos los requisitos de referencia**, tal y como enseguida se demostrará.

25. **(a) Sostenimiento de tesis contradictorias a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar una decisión.** Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.

26. En efecto, consta en autos que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, al resolver el **recurso de queja 3/2020**, sostuvo que no se advierte una razonabilidad lógico-jurídica que lleve a establecer que resulta innecesario agotar el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales por parte del imputado, previo a acudir al juicio de amparo a reclamar una actuación del agente del Ministerio Público, pues de aceptarse dicha excepción se originaría un desequilibrio procesal, ya que las partes no se encontrarían en igualdad de condiciones procesales, en cuanto a la exigencia de agotar dicho recurso innominado, respecto del cual conoce el Juez de Control, ya que de no entenderlo así, desconocería el espíritu de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, respecto, del nuevo Sistema de Justicia Penal, con el surgimiento de los Jueces de Control, lo que implicaría que cada vez que el Ministerio Público incurra en una omisión o retraso en determinada carpeta de investigación o emita alguna determinación, el ofendido o víctima o imputado acudirían al juicio de amparo a hacer valer aspectos de mera legalidad; y, por consiguiente, el juicio de amparo sustituiría el control estatuido por dicha reforma, colocando al Juez de Distrito en la realización de funciones originarias constitucional y legalmente reservadas, al Juez de Control.

27. Que además, establecer que el juicio de amparo indirecto, sea procedente respecto de actos u omisiones de la representación social en la fase de investigación, sin pasar por escrutinio del Juez de Control, impondría a la vícti-



ma u ofendido e imputado un mayor gravamen o dilación, pues en la forma propuesta, luego de una audiencia, el Juez de Control resolvería de inmediato lo conducente, en tanto que acudir al juicio de amparo implica, además del desconocimiento de la Constitución, la tramitación de un juicio constitucional biinstancial, en el que no rigen los principios de inmediación, publicidad, continuidad, contradicción y oralidad, que caracterizan al nuevo sistema de justicia penal.

28. A su vez, el **Pleno en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver la **contradicción de tesis 6/2019**, estableció que el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto a los sujetos legitimados para interponer el medio de impugnación que prevé, señala únicamente a la víctima u ofendido, por lo que ante su redacción restrictiva, el imputado o quien se ostente con tal carácter no está obligado a impugnar ante el Juez de Control las actuaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad, el no ejercicio de la acción penal o sus omisiones que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación.

29. Que en ese sentido, al imputado o a quien se ostente con tal carácter no le es exigible agotarlo antes de promover el juicio de amparo indirecto, pues condicionarlo a ello, representa imponerle una exigencia excesiva y carente de razonabilidad al no estar autorizado por el texto expreso de la ley para interponer dicho medio ordinario de defensa, aunado a que implicaría generarle cargas adicionales, como interponer otros recursos contra la eventual negativa del Juez de Control de admitir ese medio de impugnación en la vía ordinaria, lo que además pugna con el derecho fundamental de acceso a la justicia.

30. Consideraciones que se reflejaron en la tesis de rubro: "MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LAS DETERMINACIONES MINISTERIALES QUE SEÑALA O EN OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL, EL IMPUTADO O QUIEN SE OSTENTE CON TAL CARÁCTER NO ESTÁ OBLIGADO A «AGOTAR TAL RECURSO PREVIO A» PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."



31. **(b) Adopción de criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.** Ahora bien, esta Primera Sala considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes existe un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo problema jurídico.

32. En efecto, mientras **a)** el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, concluyó en el sentido de que resulta necesario que el imputado, previo a acudir al juicio de amparo biinstancial, a reclamar una actuación del Ministerio Público, agote el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque de otra forma se originaría un desequilibrio procesal entre las partes, desconociéndose además, el espíritu de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, respecto al surgimiento de los Jueces de Control y los principios que rigen el proceso penal acusatorio. Por otra parte, **b)** el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, consideró que ante la redacción restrictiva del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se debía tener como legitimados para interponer el recurso que prevé, únicamente a la víctima u ofendido, por lo que el imputado o quien se ostente con tal carácter no está obligado a impugnar ante el Juez de Control las actuaciones del Ministerio Público.

33. Por tanto, es inconcuso que las consideraciones que tomaron en cuenta los tribunales contendientes para arribar a sus conclusiones, en cuanto a **un mismo punto de derecho:** a saber, si el imputado o quien se ostente con tal carácter, para impugnar las actuaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad, el no ejercicio de la acción penal o sus omisiones que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación, debe agotar el medio de defensa a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, previo a la interposición del juicio de amparo, **adoptaron criterios discrepantes.**

34. Atendiendo a lo anterior, en términos de lo dispuesto en los numerales 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del problema advertido, para establecer cuál es el criterio que debe prevalecer, fijando como punto de contradicción el determinar:

35. **Si ¿es obligatorio para el imputado o quien se ostente como tal, agotar el medio de defensa ordinario a que se refiere el artículo 258, del Có-**



diago Nacional de Procedimientos Penales, con el objeto de cumplir con el principio de definitividad, o bien, sólo resulta exigible su interposición para el ofendido o víctima de algún delito?

36. Finalmente, no constituye una objeción para determinar la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, no constituya propiamente una tesis jurisprudencial; porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen ese requisito.

37. Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P./J. 27/2001, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página setenta y siete, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."



38. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido en esta ejecutoria, que coincide en lo esencial con lo resuelto por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, quien determinó que resulta innecesario que el imputado, previo a acudir al juicio de amparo biinstancial, a reclamar una actuación del Ministerio Público, agote el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

39. Con el objeto de explicar la conclusión anticipada, por cuestión de método esta Primera Sala analizará el asunto conforme a los siguientes temas: **I. La fase de investigación en el Sistema Procesal Penal Acusatorio. II. Impugnación de las determinaciones y omisiones de la autoridad ministerial. III. La víctima u ofendido en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio IV. Desechamiento de la demanda de amparo, cuando se advierta un motivo manifiesto e indudable de procedencia y el principio de definitividad. V. Conclusiones.**

I. La fase de investigación en el sistema procesal penal acusatorio.

40. De conformidad con lo establecido en el artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el procedimiento penal se integra por diversas etapas, que se desglosan a continuación:

i. La de **investigación**, que comprende las fases:

a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de Control para que se le formule imputación; e

b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

ii. La **intermedia** o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación hasta el auto de apertura del juicio; y,

iii. La de **juicio**, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el tribunal de enjuiciamiento.



41. En atención al presente tema de estudio, se debe resaltar que la etapa de investigación es desarrollada con mayor amplitud en los artículos 212 al 258 del código en cita y conforme se definió en el amparo directo en revisión 669/2015,⁸ tiene por objeto determinar si hay fundamento para iniciar un proceso penal, mediante la obtención de datos de prueba que permitan sustentar la acusación y garantizar la defensa del indiciado.

42. Esta etapa debe iniciar con una denuncia o querrela y está a cargo –en una primera fase– del Ministerio Público, así como de la policía actuando bajo su conducción y mando, como lo dispone el primer párrafo del artículo 21 de nuestra Carta Fundamental.⁹

43. Conforme a lo anterior, en el precedente citado se señala que cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, deberá promover y dirigir una investigación dentro de la que realizará las diligencias que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos, las cuales deberán quedar registradas en la carpeta de investigación que al efecto se integre.

44. Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 216 del Código Nacional de Procedimientos Penales, durante la investigación tanto el imputado cuando haya comparecido o haya sido entrevistado, como su defensor, así como la víctima u ofendido, podrán solicitar al Ministerio Público todos aquellos actos de investigación que consideren pertinentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos.

45. Por otra parte, en el ordenamiento normativo en cita se prevén las formas de terminación de la investigación, que son:

⁸ Fallados el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, bajo la entonces ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En los cuales confirmó la sentencia recurrida, sobreseyó en el juicio, negó la protección constitucional, y dio vista al Ministerio Público; por unanimidad de cinco votos. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se reservaron el derecho a formular voto concurrente.

⁹ "Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial."



46. **a) La facultad de abstenerse de investigar**,¹⁰ cuando los hechos relatados en la denuncia, querrela o acto equivalente, no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes y datos suministrados permitan establecer que se encuentra extinguida la acción penal o la responsabilidad penal del imputado;

47. **b) El archivo temporal**,¹¹ para aquellas investigaciones en fase inicial en las que no se encuentren antecedentes, datos suficientes o elementos de los que se puedan establecer líneas de investigación que permitan realizar diligencias tendentes a esclarecer los hechos que dieron origen a la investigación. Siendo que el archivo subsistirá en tanto no se obtengan datos que permitan continuarla a fin de ejercitar la acción penal;

48. **c) El no ejercicio de la acción penal**,¹² que se puede dictar antes de la audiencia inicial, previa autorización del procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad, cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en el mismo código; y,

49. **d) Los criterios de oportunidad**,¹³ con los que el Ministerio Público podrá abstenerse de ejercer la acción penal, en los casos de procedencia contemplados en el mismo artículo.

¹⁰ "Artículo 253. Facultad de abstenerse de investigar. El Ministerio Público podrá abstenerse de investigar, cuando los hechos relatados en la denuncia, querrela o acto equivalente, no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes y datos suministrados permitan establecer que se encuentra extinguida la acción penal o la responsabilidad penal del imputado. Esta decisión será siempre fundada y motivada."

¹¹ "Artículo 254. Archivo temporal. El Ministerio Público podrá archivar temporalmente aquellas investigaciones en fase inicial en las que no se encuentren antecedentes, datos suficientes o elementos de los que se puedan establecer líneas de investigación que permitan realizar diligencias tendentes a esclarecer los hechos que dieron origen a la investigación. El archivo subsistirá en tanto se obtengan datos que permitan continuarla a fin de ejercitar la acción penal."

¹² "Artículo 255. No ejercicio de la acción. Antes de la audiencia inicial, el Ministerio Público previa autorización del procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad, podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este código. (Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de junio de 2016).

"La determinación de no ejercicio de la acción penal, para los casos del artículo 327 del presente Código, inhibe una nueva persecución penal por los mismos hechos respecto del indiciado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona." (Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016).

¹³ "Artículo 256. Casos en que operan los criterios de oportunidad



II. Impugnación de las determinaciones y omisiones de la autoridad ministerial.

50. Ahora bien, en el artículo 258 del mismo Código Nacional de Procedimientos Penales, se prevé la posibilidad de que la víctima u ofendido puedan impugnar ante la autoridad judicial (Juez de Control), dichas determinaciones;

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

"Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada procuraduría, el Ministerio Público, podrá abstenerse de ejercer la acción penal con base en la aplicación de criterios de oportunidad, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido.

"La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia;

"II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares;

"III. Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena;

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

"IV. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo que carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta o a la que podría imponerse por otro delito por el que esté siendo procesado con independencia del fuero;

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

"V. Cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio;

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

"VI. Cuando, a razón de las causas o circunstancias que rodean la comisión de la conducta punible, resulte desproporcionada o irrazonable la persecución penal.

VII. (Derogada, D.O.F. 17 de junio de 2016).

"No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés público.

"El Ministerio Público aplicará los criterios de oportunidad sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las circunstancias especiales en cada caso, de conformidad con lo dispuesto en el presente código así como en los criterios generales que al efecto emita el procurador o equivalente.

"La aplicación de los criterios de oportunidad podrán ordenarse en cualquier momento y hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio.

"La aplicación de los criterios de oportunidad deberá ser autorizada por el procurador o por el servidor público en quien se delegue esta facultad, en términos de la normatividad aplicable."



añadiéndose además en la diversa contradicción de tesis 233/2017,¹⁴ que, por medio de dicho recurso innominado, también se puedan impugnar las omisiones del Ministerio Público que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación.¹⁵

¹⁴ Fallada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos, en contra de los emitidos por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁵ "SISTEMA PENAL ACUSATORIO. LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, SON IMPUGNABLES ANTE EL JUEZ DE CONTROL A TRAVÉS DEL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Los artículos 20, apartado C, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 109, fracción XXI, del Código Nacional de Procedimientos Penales, otorgan a la víctima u ofendido de un delito, el derecho a impugnar ante autoridad judicial, las omisiones del Ministerio Público en sus funciones de investigación, en los términos previstos en ese Código. Asimismo, el artículo 16, párrafo décimo cuarto, de la Constitución General, prevé que los Jueces de Control tienen encomendada la tarea de resolver 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; además, deben garantizar los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos, cuidando que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho; esto es, les corresponde resolver las diligencias que requieran control judicial, en forma acelerada y ágil, así como realizar las audiencias procesales preliminares al juicio conforme a los principios del sistema acusatorio. Por otra parte, el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé la posibilidad de impugnar las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal, esto es, en general se trata de actuaciones del Ministerio Público que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación. En este sentido, bien puede entenderse que las omisiones del Ministerio Público en la etapa de investigación encuadran en este supuesto, ya que dicha conducta supone la paralización de su función investigadora. Así, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se obtiene que la víctima u ofendido pueden impugnar ante el Juez de Control las omisiones de la autoridad ministerial derivadas de su facultad investigadora, a través del medio de defensa innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, puesto que la finalidad de que el Juez de Control revise las decisiones u omisiones del Ministerio Público, que definen el curso de una indagatoria es que, al estimar que su actuación es ilegal, debe conminarlo a que reanude la investigación y practique todas las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos." Décima Época. Registro digital: 2017641. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, materia penal, tesis 1a./J. 27/2018 (10a.), página 945.

"SISTEMA PENAL ACUSATORIO. CONTRA LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, PROCEDE EL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EL CUAL DEBE AGOTARSE EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EL JUICIO DE AMPARO. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 16, párrafo décimo cuarto y 20, apartado C, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109, fracción XXI y 258 del Código



51. Por lo anterior se puede estimar que esas determinaciones no se limitan a las cuestiones taxativamente previstas en dicho numeral, sino que en general se trata de actuaciones del Ministerio Público que tengan como efecto paralizar, suspender o terminar una investigación.

52. Respecto de las determinaciones de la autoridad ministerial se prevé que su impugnación deberá ser dentro de los diez días posteriores a su notificación; y, en esos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su defensor. Esta impugnación encuentra asidero constitucional en el artículo 20, apartado C, fracción VII, como un derecho de la víctima u ofendido.

53. Como se advierte, el artículo señalado prevé literalmente que esa facultad de impugnación contra actos del Ministerio Público, corresponde a la víctima u ofendido de un delito y no prevé el supuesto de la interposición por parte del indiciado.

III. La víctima u ofendido en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio.

54. El artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶ y el numeral 109 del Código Nacional de Procedimientos Pe-

Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que la víctima u ofendido puede impugnar ante el Juez de Control las omisiones de la autoridad ministerial derivadas de su facultad investigadora, a través del medio de defensa innominado que prevé el artículo 258 citado, cuya finalidad es que el Juez de Control revise las decisiones u omisiones del Ministerio Público, que definen el curso de una indagatoria, pues al estimar que su actuación es ilegal, debe conminarlo a que cese ese estado de cosas, reanude la investigación y practique todas las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos presuntamente delictivos. Por lo tanto, previamente a la promoción del juicio de amparo indirecto, se debe agotar ese medio de defensa ordinario, en observancia al principio de definitividad. "Décima Época. Registro digital: 2017640. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, materias común y penal, tesis 1a./J. 28/2018 (10a.). página 943.

¹⁶ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;



nales,¹⁷ reconocen los derechos de las víctimas u ofendidos del delito, entre los que se encuentran: recibir asesoría jurídica, así como ser informado de sus dere-

"II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

"Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

"III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

"IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

"V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

"El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas las sujetos que intervengan en el proceso. Los Jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

"VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos; y,

"VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño."

¹⁷ **Artículo 109.** Derechos de la víctima u ofendido

"En los procedimientos previstos en este código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:

"I. A ser informado de los derechos que en su favor le reconoce la Constitución;

"II. A que el Ministerio Público y sus auxiliares así como el órgano jurisdiccional les faciliten el acceso a la justicia y les presten los servicios que constitucionalmente tienen encomendados con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia y con la debida diligencia;

"III. A contar con información sobre los derechos que en su beneficio existan, como ser atendidos por personal del mismo sexo, o del sexo que la víctima elija, cuando así lo requieran y recibir desde la comisión del delito atención médica y psicológica de urgencia, así como asistencia jurídica a través de un asesor jurídico;

"IV. A comunicarse, inmediatamente después de haberse cometido el delito con un familiar, e incluso con su Asesor jurídico;

"V. A ser informado, cuando así lo solicite, del desarrollo del procedimiento penal por su asesor jurídico, el Ministerio Público y/o, en su caso, por el Juez o tribunal;

"VI. A ser tratado con respeto y dignidad;

"VII. A contar con un asesor jurídico gratuito en cualquier etapa del procedimiento, en los términos



chos y del desarrollo del procedimiento penal; coadyuvar con el Ministerio Público; que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que

"de la legislación aplicable;

"VIII. A recibir trato sin discriminación a fin de evitar que se atente contra la dignidad humana y se anulen o menoscaben sus derechos y libertades, por lo que la protección de sus derechos se hará sin distinción alguna;

"IX. A acceder a la justicia de manera pronta, gratuita e imparcial respecto de sus denuncias o querrelas;

"X. A participar en los mecanismos alternativos de solución de controversias;

"XI. A recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor desde la denuncia hasta la conclusión del procedimiento penal, cuando la víctima u ofendido pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena o no conozca o no comprenda el idioma español;

"XII. En caso de tener alguna discapacidad, a que se realicen los ajustes al procedimiento penal que sean necesarios para salvaguardar sus derechos;

"XIII. A que se le proporcione asistencia migratoria cuando tenga otra nacionalidad;

"XIV. A que se le reciban todos los datos o elementos de prueba pertinentes con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que establece este código;

"XV. A intervenir en todo el procedimiento por sí o a través de su Asesor jurídico, conforme lo dispuesto en este código;

"XVI. A que se le provea protección cuando exista riesgo para su vida o integridad personal;

"XVII. A solicitar la realización de actos de investigación que en su caso correspondan, salvo que el Ministerio Público considere que no es necesario, debiendo fundar y motivar su negativa;

"XVIII. A recibir atención médica y psicológica o a ser canalizado a instituciones que le proporcionen estos servicios, así como a recibir protección especial de su integridad física y psíquica cuando así lo solicite, o cuando se trate de delitos que así lo requieran;

"XIX. A solicitar medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares;

"XX. A solicitar el traslado de la autoridad al lugar en donde se encuentre, para ser interrogada o participar en el acto para el cual fue citada, cuando por su edad, enfermedad grave o por alguna otra imposibilidad física o psicológica se dificulte su comparecencia, a cuyo fin deberá requerir la dispensa, por sí o por un tercero, con anticipación;

"XXI. A impugnar por sí o por medio de su representante, las omisiones o negligencia que cometa el Ministerio Público en el desempeño de sus funciones de investigación, en los términos previstos en este Código y en las demás disposiciones legales aplicables;

"XXII. A tener acceso a los registros de la investigación durante el procedimiento, así como a obtener copia gratuita de éstos, salvo que la información esté sujeta a reserva así determinada por el órgano jurisdiccional;

"XXIII. A ser restituido en sus derechos, cuando éstos estén acreditados;

"XXIV. A que se le garantice la reparación del daño durante el procedimiento en cualquiera de las formas previstas en este código;

"XXV. A que se le repare el daño causado por la comisión del delito, pudiendo solicitarlo directamente al Órgano jurisdiccional, sin perjuicio de que el Ministerio Público lo solicite;

"XXVI. Al resguardo de su identidad y demás datos personales cuando sean menores de edad, se trate de delitos de violación contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, violencia familiar,



cuente, intervenir en el juicio e interponer los recursos respectivos; recibir atención médica y psicológica; que se le repare el daño; resguardo de su identidad y otros datos personales; solicitar medidas cautelares y providencias; e, impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

55. En la contradicción de tesis 233/2017, supracitada se especificó que el papel de la víctima u ofendido en el proceso penal y la protección de sus derechos fundamentales, fueron temas que, en principio, motivaron al Constituyente permanente a implementar la reforma constitucional que introduciría un nuevo paradigma procesal penal en nuestro país. Así pues, la iniciativa de reforma tuvo por objeto garantizar:

- El derecho fundamental al defensor público;
- El fortalecimiento del derecho fundamental a la reparación del daño; y,
- El derecho fundamental a impugnar el no ejercicio de la acción penal, su desistimiento y actos equivalentes, por medio del control de legalidad, así como perfeccionar su control constitucional frente a sus problemas actuales.¹⁸

56. En ese contexto, se advierte que la intención del legislador ha sido darle mayor presencia a las víctimas y a los ofendidos por el delito, pero también

secuestro, trata de personas o cuando a juicio del órgano jurisdiccional sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa;

"XXVII. A ser notificado del desistimiento de la acción penal y de todas las resoluciones que finalicen el procedimiento, de conformidad con las reglas que establece este código;

"XXVIII. A solicitar la reapertura del proceso cuando se haya decretado su suspensión; y,

"XXIX. Los demás que establezcan este código y otras leyes aplicables.

"En el caso de que las víctimas sean personas menores de dieciocho años, el órgano jurisdiccional o el Ministerio Público tendrán en cuenta los principios del interés superior de los niños o adolescentes, la prevalencia de sus derechos, su protección integral y los derechos consagrados en la Constitución, en los tratados, así como los previstos en el presente Código.

"Para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos

"que en su favor establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y "demás disposiciones aplicables."

¹⁸ Proceso legislativo. Exposición de motivos (Cámara de Diputados) de veintinueve de septiembre de dos mil seis.



evitar que el propio agente del Ministerio Público sea obstáculo de los intereses victimales. Además, ha pretendido conseguir mayor comunicación entre las víctimas, ofendidos y los entes encargados de protegerlos. Comunicación que suele ser escasa, pero sobre todo poco productiva.¹⁹

57. De este modo, el reconocimiento de la víctima u ofendido del delito como parte procesal implica que debe garantizarse su derecho a que se le dé intervención directa y activa durante todas las etapas del procedimiento penal, puesto que ello ha sido elevado a la categoría de derecho fundamental por el Poder Revisor de la Constitución y por los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

58. Así, se refirió que la reforma judicial de dos mil ocho, incorporó un derecho importante para las víctimas y los ofendidos por el delito, consistente en impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño. De esta manera, el hecho de que la autoridad judicial pueda revisar la manera en que el Ministerio Público atiende y protege a las víctimas, deberá redundar, por un lado, en el mejoramiento progresivo de la función ministerial y, por el otro, en una mejor protección de los derechos de las víctimas de los delitos.²⁰

59. Para evitar abusos de poder del Estado, en la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el Poder Judicial es además controlador de la validez –legalidad– de los actos administrativos y legislativos. Por ello, de manera expresa y clara deben quedar establecidos las formas y los momentos en los que la víctima pueda recurrir los actos u omisiones del Ministerio Público. Este derecho va más allá que el sólo permitir que manifieste lo que a su derecho convenga y, eventualmente, únicamente escucharle. Ello implica establecer un procedimiento específico con audiencia para que se resuelva lo conducente. Es ideal que esta posibilidad de recurrir sea ante la autoridad judicial y no ante la

¹⁹ Zamora Grant, José, *Derecho victimal-la víctima en el nuevo sistema penal mexicano*, 2ª ed., Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2009, página 169.

²⁰ *Cfr.* *Ibid.*, páginas 179 y 180.



propia institución de la que se queja; derecho que resulta indispensable sobre todo cuando las omisiones en la investigación, el archivo temporal, el no ejercicio de la acción penal o incluso un criterio de oportunidad, puede dejar en estado de indefensión a la víctima y sin la posibilidad de que se le haga justicia y se le repare el daño.²¹

60. En relación con lo expuesto, se agregó que esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis **103/2010**,²² señaló, en lo que interesa, que en el supuesto de que se hayan cumplido las condiciones para que entren en vigor las reformas y adiciones constitucionales de dieciocho de junio de dos mil ocho, la víctima u ofendido deberán impugnar las determinaciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal ante el Juez facultado para tal efecto, dentro del sistema acusatorio que se hubiese instaurado, en razón de que fue intención del Constituyente Permanente, que dentro del nuevo esquema procesal, el órgano jurisdiccional de que se trata, tuviera la atribución para conocer de impugnaciones de esa índole para controlar su legalidad y en contra de la resolución que se emita al respecto, procederá el juicio de garantías, todo lo anterior de conformidad con el actual artículo 20, apartado C, fracción VII, constitucional, vigente desde que se colmaron las referidas condiciones.

61. La intención anterior quedó plasmada por el legislador federal en la exposición de motivos del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, en donde se refirió que:

"Sujetos procesales

"Víctima u ofendido

"La víctima u ofendido del delito a partir de la reforma constitucional de junio de 2008 adquiere un papel de la mayor relevancia en el proceso penal.

²¹ Zamora Grant, José, *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015, página 158.

²² Resuelta el diez de noviembre de dos mil diez, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien manifestó que formulará voto concurrente y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



Desde la Constitución en su artículo 20, apartado C se reconocen una serie de derechos que tienden a fortalecer su posición y participación en el proceso. En los hechos delictivos con mayor frecuencia acontece que la persona que resiente la conducta delictiva es a la vez titular del bien jurídico protegido por la norma; sin embargo, existen ocasiones en que esto no acontece así y, puede suceder que la persona respecto de la cual recae la acción delictiva no sea el titular del bien jurídico penalmente protegido. Por ello, tratándose del caso en que ambas calidades coincidan en la misma persona, el código se refiere a la víctima u ofendido equiparándolas, pero en aquellos casos en que no sea así, el código se refiere a la víctima o a el ofendido distinguiéndolas, tal cual lo hace el artículo 20 constitucional en su apartado C que al respecto contempla los derechos de la víctima o el ofendido

"Tener clara esta distinción, tiene trascendencia para el ejercicio de ciertos derechos ya que, sólo quién es víctima u ofendido puede, por ejemplo, constituirse como coadyuvante y nombrar un asesor jurídico; solicitar la reparación del daño e intervenir con tal carácter en juicio, entre otros. Mientras que, cuando la calidad de víctima y la calidad de ofendido no se reúnen en la misma persona, si bien éste último goza de una serie de derechos que le son reconocidos en el texto constitucional, solamente podrá acudir a juicio en calidad de testigo.

"Por disposición constitucional, la víctima tiene el derecho de coadyuvar con el Ministerio Público desde la investigación y, para ello, no necesita sino acreditar su condición de víctima, pudiendo autorizar para su representación jurídica a profesionales del derecho pues en la actividad de investigación, e incluso en actos muy particulares –como por ejemplo, cuando el Ministerio Público decide no ejercitar acción penal–, la falta de conocimiento técnico de la víctima u ofendido no le permite comprender su alcance y cómo actuar frente a ellos. Distinto es, el derecho que tiene la víctima u ofendido de nombrar asesor jurídico para que le represente en los actos relacionados con la etapa intermedia y el juicio, lo cual debe hacer en el momento y plazo que el código señala. El código prevé la figura del asesor jurídico de la víctima para ello, quedando bajo su decisión designarlo. En caso de que la víctima u ofendido no designe un asesor jurídico sus derechos estarán representados por el Ministerio Público.

"Por ello, como parte fundamental de un sistema acusatorio se incorporan en el proceso figuras como el principio de justicia restaurativa cuyo fin es aten-



der la esencia del conflicto derivado del hecho delictivo, con la consecuente participación y satisfacción de las víctimas u ofendidos. Como esa figura, se pueden encontrar otras en el código que revaloran el papel de las víctimas y cuya finalidad es que no sean simples espectadores del proceso penal, sino que realmente sientan que las soluciones penales que ofrece el Estado también atienden a la recuperación de sus bienes afectados. Sin duda, el código además habrá de armonizarse con lo que establecen otras normas como la Ley General de Víctimas.²³ (Página 392)

"8. Formas anticipadas de terminación del proceso

"Desde su inclusión en los códigos procesales modernos, las formas anticipadas de terminación del proceso se han visualizado como beneficios para la persona del imputado y, bajo este contexto, suponen una desprotección a los derechos procesales de la víctima de manera que, paulatinamente, se han ido reduciendo en número, de tal forma que, de continuar esa dinámica, se podría llegar al desuso de las figuras jurídicas que regulan la terminación anticipada del proceso y la solución del conflicto penal por una vía distinta al Juicio, con toda su complejidad.

"Desafortunadamente, esta tendencia se fortaleció a partir de una visión parcializada de la reforma constitucional del 2008, específicamente del artículo 20, apartado A, fracción VII, en donde se expone que la terminación anticipada del proceso prospera siempre y cuando no exista oposición del inculpado. Sin embargo, del apartado C del mismo precepto, deriva que, las figuras reguladoras de los casos de terminación anticipada del proceso, jamás pueden prosperar al margen de los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha considerado para las víctimas en un proceso penal.

"Este aparente conflicto se diluye cuando en el código se prevé que los acuerdos reparatorios sean concebidos como un pacto informado, libre y equilibrado entre víctima u ofendido e imputado formalmente, sancionado por el Juez. Por otro lado, la procedencia en la suspensión condicional del proceso, también está sujeta a la oposición fundada de la víctima, y en los mismos términos se

²³ Exposición de motivos del Código Procesal Penal para la República Mexicana, pág. 44.



acepta la posibilidad de hacer ciertas concesiones en el procedimiento abreviado. Aunado a lo anterior, este código también limita las hipótesis en las que pueden aplicarse las formas anticipadas de terminación del proceso, pero sin extinguir la posibilidad de beneficiarse en mayor medida de sus efectos descongestionantes directos o indirectos, a la vez de proponer la solución del conflicto penal bajo racionalidades distintas a las de un juicio ordinario.

"Bajo estas reflexiones, es que este código incorpora, la necesaria intervención de personal de las procuradurías, especializado en medios alternos en la generación de los acuerdos; la observación del Juez desde un punto de vista formal y siempre en tutela de los derechos fundamentales y, en todo caso, un sometimiento a los principios de voluntariedad, confidencialidad, flexibilidad, neutralidad, imparcialidad, equidad, legalidad, honestidad y proporcionalidad.

"Por naturaleza, las formas anticipadas de terminación del proceso, culminan con una decisión de sobreseimiento dictada por el Juez de Control. En las mismas, a diferencia de lo que acontece con los procedimientos (sic) especiales, el Juez no dicta una sentencia en que se absuelva o se condene, como es el caso del procedimiento abreviado, de ahí que éste último no sea tratado en este apartado, pues contrario a los acuerdos reparatorios y a la suspensión condicional del proceso, en el mismo el Juez de Control si dicta una sentencia teniendo por acreditado el delito materia de acusación y declarando la responsabilidad penal del imputado."²⁴ (Página 408).

62. De este modo, la finalidad de la reforma constitucional de dos mil ocho, se plasmó en la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales, otorgando a la víctima u ofendido de cualquier delito mayor relevancia, revalorando su papel dentro del procedimiento, con la finalidad de que no sean simples espectadores en el proceso penal, sino que realmente sientan que las soluciones penales que ofrece el Estado, también atienden a la recuperación de sus bienes afectados.

63. En ese sentido, se incorporaron diversas herramientas y mecanismos al alcance de esta nueva parte procesal –víctima u ofendido– como lo fue la

²⁴ Ibidem, página 60.



posibilidad de impugnar las decisiones del Ministerio Público, principalmente aquellas que por su naturaleza se encuentren encaminadas a poner fin, de forma anticipada, al proceso; las cuales incluso se han conceptualizado, como beneficios para el imputado, suponiendo una desprotección a los derechos de la víctima u ofendido.

64. No se soslaya que las determinaciones u omisiones del representante social, pueden causar afectación a los derechos fundamentales del imputado; sin embargo, para ese caso específico, tiene la posibilidad de acudir directamente al amparo biinstancial.

IV. Desechamiento de la demanda de amparo, cuando se advierta un motivo manifiesto e indudable de procedencia y el principio de definitividad.

65. El artículo 113 de la Ley de Amparo señala lo siguiente:

"Artículo 113. El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."

66. Al respecto esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 24/2005-PS,²⁵ explicó que se debe entender por un motivo de improcedencia manifiesto e indudable, en los términos que se refieren en la tesis de jurisprudencia número 1a./J. 32/2005:

"AMPARO CONTRA LEYES. NO SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA, SI PARA ESTABLECER LA NATURALEZA HETEROAPLICATIVA O AUTOAPLICATIVA DE AQUÉLLAS EL JUEZ DE DISTRITO REQUIERE HACER CONSIDERACIONES INTERPRETATIVAS, PROPIAS DE LA SENTENCIA DEFINITIVA. Del artículo 145 de la Ley de Amparo se advierte que es del propio escrito de demanda o de las pruebas anexas de donde puede desprenderse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. La improcedencia constituye una excepción a la regla general, que es la procedencia del juicio de amparo como medio de control de

²⁵ 2 de marzo de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.



los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha entendido en el sentido de que las causales de improcedencia deben probarse plenamente y no inferirse con base en presunciones, pues sólo por excepción, en los precisos casos que marca el artículo 73 de la ley en cita, puede vedarse el acceso a dicho medio de control constitucional, y por lo mismo, de más estricta aplicación es lo dispuesto en el artículo 145 para desechar de plano una demanda. En ese tenor, la circunstancia de que la improcedencia derive del análisis que se hace de la naturaleza de las normas autoaplicativas y heteroaplicativas conforme a criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o del estudio e interpretación tanto de las normas generales reclamadas como de los conceptos de violación en que se plantea una afectación inmediata por su sola vigencia, impide considerar que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable, ya que no puede ser evidente, claro y fehaciente si para determinar su actualización se requirió de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva. Por ello, en la hipótesis aludida no se reúnen los requisitos formales necesarios que justifiquen el desechamiento de la demanda desde su inicio, ya que en el acuerdo inicial en el juicio de amparo indirecto no pueden realizarse estudios exhaustivos, por no ser el momento idóneo para ello."²⁶

67. Si bien el criterio transcrito se refiere a la Ley de Amparo abrogada en dos mil trece, la definición dada por la anterior integración de esta Primera Sala, se debe tomar en cuenta para definir el tema a dilucidar y de esta forma concluir que para que la autoridad de amparo pueda desechar una demanda de garantías, debe atender únicamente al texto de la ley y a las constancias que tiene a su alcance y de esta forma considerarla probada de manera indubitable, sin que al efecto sea necesario recurrir a informes, alegatos, pruebas, entre otros, para acreditar su legal procedencia; de lo contrario se estaría privando al quejoso de su derecho de instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio.

68. Lo anterior, porque la regla general es la procedencia del juicio de garantías, mientras que la excepción es la improcedencia, atendiendo a que las

²⁶ Novena Época. Registro digital: 178541. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, materia común, tesis 1a./J. 32/2005, página 47.



causales deben estar probadas plenamente y no inferirse, máxime que en el acuerdo inicial no pueden realizarse estudios exhaustivos, por no ser el momento idóneo.

69. Ahora bien, las causales de improcedencia del juicio de amparo, se encuentran en el artículo 61 de la ley de la materia; dentro de las mismas, cobra especial importancia, por el tema de la presente contradicción de criterios, la causal establecida en la fracción XX,²⁷ en la que se señala, en lo conducente, que el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando proceda en su contra algún juicio, recurso o medio de defensa legal en virtud del cual dichos actos puedan ser modificados, revocados o nulificados.

70. Lo anterior, siempre y cuando para la procedencia del recurso no se exijan más requisitos que los que prevé la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, ni un plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la misma. Además, de que no existe obligación de agotar tales medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, si sólo se alegan violaciones directas a la Constitución o si el recurso se encuentra previsto en un reglamento sin estar contemplado en la ley aplicable.

71. En esta causal de sobreseimiento se plasma el denominado principio de **definitividad**, respecto del cual, esta Primera Sala al resolver la contradic-

²⁷ **"Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior; ..."



ción de tesis 317/2011,²⁸ señaló que implica el agotamiento previo del recurso ordinario procedente respecto de un determinado acto de autoridad. Es decir, es la obligación que tiene el quejoso de agotar, previamente a recurrir a la instancia constitucional, el recurso ordinario procedente que pudiera tener efectos de revocación o modificación del acto respecto del cual el quejoso estima que afecta su esfera jurídica.

72. Ahora bien, en relación con los medios ordinarios de defensa para efectos del juicio de amparo, este Alto Tribunal ha sostenido que son todos aquellos instrumentos establecidos dentro del procedimiento, regulado por la ley que rigen el acto, que tengan por objetivo modificar, revocar o nulificar dicho acto.²⁹

73. En síntesis, para que opere el principio de definitividad, es necesario que exista un recurso ordinario señalado en la ley mediante el cual se pueda modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, pero además es necesario que, previo a acudir al juicio de amparo, el gobernado lo haya agotado sin éxito ya que este principio obedece a la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo.

74. Lo anterior so pena de que al no acreditarse el agotamiento del referido recurso, se declarará el sobreseimiento del juicio, con fundamento en la fracción V del artículo 63 de la Ley de Amparo. No obstante, para que la autoridad de amparo, pueda sobreseer en una demanda de garantías, es necesario que ese motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable, la autoridad de amparo no debe acudir a mayores métodos de interpretación, debe estar claramente señalado en la ley.

75. Esto es, opera la máxima jurídica *in claris non fit interpretatio*, conforme al cual cuando el texto de la ley es claro e inequívoco, no ha lugar a interpretación alguna, ya que sólo se debe hacer la simple aplicación del precepto. En

²⁸ Resuelta por la Primera Sala el 16 de noviembre de 2011, por unanimidad de cuatro votos en cuanto al fondo, de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Párrafo 47.

²⁹ Contradicción de tesis 317/2011 y contradicción de tesis 526/2012, resuelta por la Primera Sala el 15 de mayo de 2013, por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo, de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



ese entendido, para determinar si procede desechar la demanda de garantías en contra de determinaciones u omisiones del Ministerio Público, cuando lo interpone el inculpado, es necesario que de una revisión simple de la ley, que no amerite interpretación alguna, se advierta que está obligado a su interposición en términos de la norma en comento; porque de no ser así, conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo, la autoridad de amparo no podrá desecharla.

76. Por tanto, si como se ha señalado en los párrafos anteriores, el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, únicamente prevé esa obligación para la víctima u ofendido de un delito, esta Primera Sala considera que no es factible desechar –por no agotar el principio de definitividad– el amparo promovido por el inculpado, al no haber instado el recurso a que se refiere dicho artículo, de manera previa.

V. Conclusiones.

77. En términos de las consideraciones expuestas en los numerales precedentes, es criterio de esta Primera Sala concluir en el siguiente sentido:

78. El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales se conceptualiza como una forma de garantizar el derecho de acceso a la justicia de la víctima u ofendido; por dos razones: **primero**, porque dicho artículo emerge dentro del nuevo paradigma del sistema acusatorio penal, cuya reforma debe asociarse a la diversa en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, con el fin de armonizar un sistema en el cual, entre otras cuestiones, se priorice la protección de los derechos de la víctima u ofendido, asignándole un papel preponderante dentro del proceso penal; y, segundo, porque de una interpretación teleológica del artículo en estudio, se advierte que las determinaciones impugnables en términos del artículo 258, son aquellas que afectan principalmente a la víctima u ofendido, atendiéndose a su papel activo dentro del proceso.

79. Se explica: El artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales otorga a la víctima u ofendido de un delito, la facultad de impugnar ante el Juez de Control, las determinaciones planteadas por la autoridad ministerial, así como las omisiones de dicho representante social en términos de la doctrina constitucional de esta Primera Sala.



80. Lo anterior, atiende al espíritu de la reforma constitucional de dos mil ocho, en la que se implementó el sistema de justicia penal acusatorio, contemplándose como una de las más importantes finalidades, la de otorgar a la víctima u ofendido, mayor relevancia en el proceso. Finalidad que concretizó el legislador federal en la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales, decidiéndose incorporar nuevas figuras, como la que hoy se estudia, para impugnar las decisiones y omisiones ministeriales, atendiendo a que éstas son dictadas principalmente como forma anticipada de terminación del proceso, constituyéndose en un beneficio para el inculpado.

81. Por otra parte, atendiendo a la naturaleza extraordinaria del juicio de amparo, procede señalar que, conforme al principio de definitividad, se exige al quejoso que previo a la interposición del juicio, agote los recursos contemplados en la ley, mediante los cuales se pueda modificar, revocar o nulificar el acto impugnado, porque de no hacerlo así, se podría declarar su improcedencia, con base en las causales previstas en el artículo 61; sin embargo, esa improcedencia debe ser manifiesta e indudable, es decir el juzgador no debe acudir a mayor interpretación, se debe advertir claramente de la ley, o del análisis de las constancias que se estimen conducentes.

82. Lo anterior, porque conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo, el órgano de garantías sólo podrá desechar la demanda ante la existencia de una causa manifiesta e indudable, lo anterior bajo la máxima de que la improcedencia del juicio de amparo, constituye una excepción a la regla general, que es la procedencia del mismo.

83. En ese contexto, si en el artículo 258 multicitado se precisa en forma clara que la interposición del recurso innominado a que se refiere, corresponde únicamente a la víctima u ofendido, no ha lugar a hacer mayor interpretación del mismo, porque ese fue el espíritu del legislador y de otra forma no se estaría dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 113 de la Ley de Amparo, porque la causa de improcedencia, no sería notoria ni manifiesta.

84. En ese orden de ideas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:



MEDIO DE DEFENSA INNOMINADO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL INCULPADO O QUIEN SE OSTENTE COMO TAL, NO ESTÁ OBLIGADO A INTERPONERLO, PREVIAMENTE A PROMOVER JUICIO DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al determinar si era necesario que el imputado o quien se ostentara como tal, agotara el medio de defensa ordinario previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, previamente a promover el juicio de amparo, ello con el objeto de cumplir con el principio de definitividad, o bien, si sólo resulta exigible su interposición para el ofendido o víctima de algún delito.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, atendiendo al espíritu del legislador federal en la creación del recurso innominado a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y ante la redacción restrictiva del mismo, en el que sólo se señala a la víctima u ofendido del delito; debe prevalecer como criterio que el inculpado o quien se ostente como tal no está obligado a interponerlo, previamente a promover el juicio de amparo.

Justificación: Ello, porque el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales se conceptualiza como una forma de garantizar el derecho de acceso a la justicia de la víctima u ofendido; por dos razones: primero, porque dicho artículo emerge dentro del nuevo paradigma del sistema acusatorio penal, cuya reforma debe asociarse a la diversa en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, con el fin de armonizar un sistema en el cual, entre otras cuestiones, se priorice la protección de los derechos de la víctima u ofendido, asignándole un papel preponderante dentro del proceso penal; y, segundo, porque de una interpretación teleológica del artículo en estudio, se advierte que las determinaciones impugnables en términos del referido artículo 258, son aquellas que afectan principalmente a la víctima u ofendido, atendiéndose a su papel activo dentro del proceso. Además, porque conforme al principio de definitividad, se exige a la parte quejosa que previo a la interposición del juicio, agote los recursos contemplados en la ley, mediante los cuales se pueda modificar, revocar o nulificar



el acto impugnado, porque de no hacerlo así, se podría declarar su improcedencia, con base en las causales previstas en el artículo 61 de la Ley de Amparo; sin embargo, esa improcedencia debe ser manifiesta e indudable, esto es, el juzgador no debe acudir a mayor interpretación, sino que se debe advertir claramente de la ley, o del análisis de las constancias que se estimen conducentes. En ese contexto, si en el artículo multicitado se precisa en forma clara que la interposición del recurso innominado a que se refiere, únicamente corresponde interponerlo a la víctima u ofendido, no ha lugar a hacer mayor interpretación, porque ése fue el espíritu del legislador y de otra forma no se estaría dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 133 de la Ley de Amparo, porque la causa de improcedencia no sería notoria ni manifiesta.

85. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el 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 la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **mayoría de tres** votos de las y los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.



En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2017 (10a.), 1a./J. 27/2018 (10a.), 1a./J. 28/2018 (10a.) y 2a./J. 86/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas, 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas, 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas y 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas; así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 45, Tomo II, agosto de 2017, página 708; 57, Tomo I, agosto de 2018, página 945; 57, Tomo I, agosto de 2018, página 943; y 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 971, con números de registro digital: 2014973, 2017641, 2017640 y 2017808, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 122/99 y 1a./J. 16/2001 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 28; y XIII, mayo de 2001, página 11, con números de registro digital: 192902 y 189833, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia de títulos y subtítulos: "TESIS AISLADAS. LAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN CARÁCTER ORIENTADOR, NO GENERAN DERECHOS NI SON SUSCEPTIBLES DEL EJERCICIO DE IRRETROACTIVIDAD.", "DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE ESE PRINCIPIO TRATÁNDOSE DE ACTOS EN JUICIO, CUYA EJECUCIÓN SEA DE IMPOSIBLE REPARACIÓN." y "MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LAS DETERMINACIONES MINISTERIALES QUE SEÑALA O EN OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL, EL IMPUTADO O QUIEN SE OSTENTE CON TAL CARÁCTER NO ESTÁ OBLIGADO A AGOTAR TAL RECURSO PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO." citadas en



esta sentencia, aparecen publicadas con las claves 2a./J. 195/2016 (10a.), P./J. 11/2018 (10a.) y PC.I.P. J/61 P (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas y 15 de noviembre de 2019 a las 10:26 horas; así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 38, Tomo I, enero de 2017, página 778; 55, Tomo I, junio de 2018, página 8; y 72, Tomo II, noviembre de 2019, página 1430; con números de registro digital: 2013380, 2017117 y 2021064, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MEDIO DE DEFENSA INNOMINADO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. EL INculpADO O QUIEN SE OSTENTE COMO TAL, NO ESTÁ OBLIGADO A INTERPONERLO, PREVIAMENTE A PROMOVER JUICIO DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al determinar si era necesario que el imputado o quien se ostentara como tal, agotara el medio de defensa ordinario previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, previamente a promover el juicio de amparo, ello con el objeto de cumplir con el principio de definitividad, o bien, si sólo resulta exigible su interposición para el ofendido o víctima de algún delito.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, atendiendo al espíritu del legislador federal en la creación del recurso innominado a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y ante la redacción restrictiva del mismo, en el que sólo se señala a la víctima u ofendido del delito; debe prevalecer como criterio que el inculcado o quien se ostente como tal no está obligado a interponerlo, previamente a promover el juicio de amparo.

Justificación: Ello, porque el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales se conceptualiza como una forma de garantizar el derecho de acceso a la justicia de la víctima u ofendido; por dos razones: primero, porque dicho artículo emerge dentro del nuevo paradigma del



sistema acusatorio penal, cuya reforma debe asociarse a la diversa en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, con el fin de armonizar un sistema en el cual, entre otras cuestiones, se priorice la protección de los derechos de la víctima u ofendido, asignándole un papel preponderante dentro del proceso penal; y, segundo, porque de una interpretación teleológica del artículo en estudio, se advierte que las determinaciones impugnables en términos del referido artículo 258, son aquellas que afectan principalmente a la víctima u ofendido, atendiéndose a su papel activo dentro del proceso. Además, porque conforme al principio de definitividad, se exige a la parte quejosa que previo a la interposición del juicio, agote los recursos contemplados en la ley, mediante los cuales se pueda modificar, revocar o nulificar el acto impugnado, porque de no hacerlo así, se podría declarar su improcedencia, con base en las causales previstas en el artículo 61 de la Ley de Amparo; sin embargo, esa improcedencia debe ser manifiesta e indudable, esto es, el juzgador no debe acudir a mayor interpretación, sino que se debe advertir claramente de la ley, o del análisis de las constancias que se estimen conducentes. En ese contexto, si en el artículo multicitado se precisa en forma clara que la interposición del recurso innominado a que se refiere, únicamente corresponde interponerlo a la víctima u ofendido, no ha lugar a hacer mayor interpretación, porque ése fue el espíritu del legislador y de otra forma no se estaría dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 133 de la Ley de Amparo, porque la causa de improcedencia no sería notoria ni manifiesta.

1a./J. 9/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 177/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito. 23 de junio de 2021. Mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Norma Lucía Piña Hernández y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Alexandra Valois Salazar.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver la queja 3/2020 en la que sostuvo que no se advierte una razonabilidad lógico-jurídica que lleve a establecer que resulta innecesario agotar el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales por parte del imputado, previo a acudir al juicio de amparo a reclamar una actuación del agente del Ministerio Público, pues de aceptarse dicha excepción se originaría un desequilibrio procesal, ya que las partes no se encontrarían en igualdad de condiciones procesales, en cuanto a la exigencia de agotar dicho recurso innominado, respecto del cual conoce el Juez de Control, ya que de no entenderlo así, desconocería el espíritu de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, respecto del nuevo Sistema de Justicia Penal, con el surgimiento de los Jueces de Control, lo que implicaría que cada vez que el Ministerio Público incurra en una omisión o retraso en determinada carpeta de investigación o emita alguna determinación, el ofendido o víctima o imputado acudirían al juicio de amparo a hacer valer aspectos de mera legalidad; y, por consiguiente, el juicio de amparo sustituiría el control estatuido por dicha reforma, colocando al Juez de Distrito en la realización de funciones originarias constitucional y legalmente reservadas al Juez de Control, y

El sustentado por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 6/2019, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia PC.I.P. J/61 P (10a.), de título y subtítulo: "MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LAS DETERMINACIONES MINISTERIALES QUE SEÑALA O EN OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL, EL IMPUTADO O QUIEN SE OSTENTE CON TAL CARÁCTER NO ESTÁ OBLIGADO A AGOTAR TAL RECURSO PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo II, noviembre de 2019, página 1430, con número de registro digital: 2021064.

Tesis de jurisprudencia 9/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**OMISIÓN DE DICTAR SENTENCIA EN EL PROCESO PENAL. LA COMPE-
TENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO QUE AL RESPECTO
SE PROMUEVA SE SURTE EN FAVOR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL
QUE EJERCE JURISDICCIÓN SOBRE LA AUTORIDAD QUE DEBA DICTAR
LA SENTENCIA (SISTEMA PENAL TRADICIONAL).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 478/2018. ENTRE LAS SUSTEN-
TADAS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES COLE-
GIADOS DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO PRIMER CIR-
CUITO. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS
DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MI-
NISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO
GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: NORMA LUCÍA PIÑA
HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMU-
LAR VOTO PARTICULAR Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA
CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMU-
LAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS
FARJAT. SECRETARIO: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA.

III. COMPETENCIA

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal.

IV. LEGITIMACIÓN

7. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, el Juez Primero de Distrito



en el Estado de Michoacán está legitimado para denunciar la presente contradicción.

V. CRITERIOS CONTENDIENTES

8. A continuación, realizaremos una síntesis de los casos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes y sus consideraciones medulares:

A) Conflicto competencial 12/2018, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito

9. Hechos. ***** , privado de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social número 4 "Noroeste", ubicado en El Rincón, municipio de Tepic, Nayarit. Lo anterior, en virtud de que el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Michoacán, le dictó auto de formal prisión por su probable participación en la comisión de los delitos contra la salud, en su modalidad de posesión de marihuana, clorhidrato de cocaína y metanfetamina, con fines de comercio.

10. Juicio de amparo indirecto. El señor ***** promovió amparo indirecto, en el que reclamó del Juez Séptimo de Distrito, la abstención de dictar sentencia definitiva dentro del plazo que establece el artículo 20, apartado A, fracción VIII, de la Constitución.¹

11. De la demanda conoció el Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Nayarit. Juzgado que en sentencia se declaró

¹ Todas las referencias que se hagan al artículo 20 de la Constitución, deberán entenderse que son previo a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, porque los sistemas penales de los que derivaron los procesos penales que dieron origen a los criterios contendientes se tramitaron conforme a las reglas del proceso penal mixto.

"Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

"A. Del inculpado: ...

"VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa. ..."



incompetente al considerar que, por la naturaleza del acto reclamado, correspondía conocer a un Juez de Distrito en cuya jurisdicción residiera la autoridad responsable, por lo que remitió los autos al Juez de Distrito en el Estado de Michoacán, en turno.

12. El Juez Primero de Distrito en el Estado de Michoacán al recibir los autos del juicio de amparo, radicó el asunto y no aceptó la competencia declinada, al estimar que el acto reclamado era una omisión que no tenía ejecución material. Devolvió los autos al Juez Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Nayarit, quien insistió en su incompetencia, por lo que planteó conflicto competencial.

13. **Sentencia objeto de contradicción.** El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito radicó el conflicto competencial con el número 12/2018, lo declaró existente y determinó competente al Juez Primero de Distrito en el Estado de Michoacán. Lo anterior, con base en las consideraciones siguientes:

- Señaló que el acto reclamado consistía en la abstención de dictar sentencia definitiva dentro del plazo constitucional; asimismo, advirtió que el quejoso manifestó en la demanda que se le dictó auto de formal prisión y no solicitó mayor tiempo para su defensa, por lo que no se justificaba la prolongación del proceso y el no dictado de la sentencia, lo que vulneró sus derechos de seguridad jurídica y acceso a la justicia reconocidos en el artículo 17 de la Constitución Federal.

- Por tanto, se atribuía a la autoridad responsable una dilación, tardanza o un no hacer, respecto algo que inminentemente tendría la obligación de efectuar, en la especie, dictar la sentencia en la causa penal.

- En el caso, señaló el Tribunal Colegiado, el acto reclamado es un acto omisivo con efectos positivos, pues mientras la autoridad responsable continúe con su abstención, se ejecuta materialmente una afectación en la esfera del quejoso, respecto los derechos de seguridad jurídica y acceso a la justicia.

- Adujo que el artículo 17 de la Constitución Federal prevé el derecho de toda persona a que se le administre justicia por los tribunales expeditos en los



plazos y términos que fijen las leyes, los cuales emitirán sus resoluciones de manera pronta, por lo que la violación a esa garantía se manifiesta a través de un acto negativo u omisivo en sentido estricto, a través de dos vertientes, la primera, el no desarrollo del juicio dentro de los términos y plazos previstos legalmente y, la segunda, que la autoridad nada provea o deje de hacer lo conducente para la tramitación del procedimiento respectivo.

- Que mientras persista el auto de formal prisión, el quejoso seguirá privado de su libertad, de ahí la necesidad que se defina su situación jurídica, con el objetivo de que cese el efecto de aquél.

- Consideró aplicable la regla de competencia prevista en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo,² pues el acto reclamado conlleva un principio de ejecución, por lo que el Juez de Distrito competente para conocer de la demanda de amparo indirecto sería aquel en donde se está ejecutando la afectación a los derechos del quejoso con motivo de la omisión de dictar la resolución dentro del proceso penal.

- Aunque advirtió que el quejoso se encontraba privado de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social número 4 "Noroeste", consideró que eso no fincaba competencia, porque la justificaba el artículo 37 de la Ley de Amparo.

- Estableció que atender a la preminencia de la ejecución del acto para establecer la competencia del Juez de amparo, permite mayor facilidad para recabar las pruebas con eficacia; además, los efectos del acto reclamado se trasladan al proceso.

- Concluyó que la jurisdicción reside ante el juzgado de amparo que la tiene sobre la autoridad responsable que ha omitido la obligación de hacer lo que las leyes procesales le imponen, lo que maximiza el principio de justi-

² "Artículo 37. Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado. ..."



cia pronta, completa e imparcial previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

• Aplicó la jurisprudencia 1a./J. 118/2011 (9a.), emitida por la Primera Sala, de rubro y texto: "COMPETENCIA EN AMPARO PARA CONOCER DE LA DEMANDA PROMOVIDA CONTRA EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN RESIDA EL JUEZ QUE CONOCE DEL PROCESO PENAL EN PRIMERA INSTANCIA, AUNQUE ÉSTA NO COINCIDA CON LA JURISDICCIÓN EN LA CUAL SE ENCUENTRA RECLUIDO EL QUEJOSO. En términos del artículo 36 de la Ley de Amparo –norma que fija los criterios de competencia de los Jueces de Distrito–, cuando el acto reclamado en el juicio de amparo tiene ejecución material, la competencia se surte a favor del Juez que resida en la jurisdicción donde se materializan sus efectos. Ahora bien, cuando el quejoso está recluido en una jurisdicción distinta de aquella en la cual se instruye su causa penal y promueve juicio de amparo contra el auto de formal prisión, el Juez de Distrito competente para conocer de la demanda es aquel en cuya jurisdicción resida el Juez que conoce del proceso penal y no el que resida en la jurisdicción donde está recluido el quejoso, pues si bien es cierto que la ejecución material del auto de formal prisión ocurre simultáneamente en dos ámbitos territoriales diferentes (el lugar donde se instruye la causa penal y donde el inculcado está recluido), también lo es que, atendiendo a la naturaleza del auto de formal prisión, sus efectos se trasladan directamente al proceso, y es ahí donde tienen su principal impacto y repercusión, es decir, es ante la potestad del Juez de la causa al que el procesado está sometido. En efecto, tal divergencia entre ámbitos territoriales ocurre en circunstancias excepcionales que requieren colaboración entre autoridades judiciales, pero que no conducen a convertir al lugar de reclusión en la jurisdicción rectora, pues ello obedece a la intención de maximizar el principio de justicia pronta, completa e imparcial contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, en los casos en los que la causa penal se siga contra dos o más inculcados internos en centros de reclusión distintos, es preferible concentrar el conocimiento de los diversos amparos en un solo juzgado donde radique la autoridad que instruye el proceso (salvo las excepciones que establezca el Consejo de la Judicatura Federal en los acuerdos generales conducentes), con lo que se conserva la unidad del pro-



ceso y se permite la emisión de criterios generales, a fin de evitar una multiplicidad de resoluciones contradictorias que en nada benefician al esclarecimiento de la verdad."³

B. Conflicto competencial 11/2017, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito

14. Hechos. ***** , privado de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social número 4 "Noroeste", ubicado en El Rincón, municipio de Tepic, Nayarit. Lo anterior, en virtud de que el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Baja California, le dictó auto de formal prisión por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de portación de arma y posesión de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea.

15. Juicio de amparo indirecto. El señor ***** promovió amparo indirecto, en el que reclamó del Juez Cuarto de Distrito la inactividad procesal en la causa en la que se le dictó auto de formal prisión, así como la omisión de declarar cerrada la instrucción dentro de los plazos legales, a fin de que dictara sentencia en su proceso.

16. De la demanda conoció el Juzgado Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Nayarit. Juzgado que, en sentencia, se declaró incompetente al considerar que la competencia correspondía al Juez de Distrito en cuya jurisdicción residiera la autoridad responsable que conocía del proceso, pues los efectos de los actos reclamados se trasladaban a éste. Razón por la que remitió los autos al Juzgado de Distrito en el Estado de Baja California, en turno.

17. El Juez Primero de Distrito en el Estado de Baja California al recibir los autos del juicio, radicó el asunto y no aceptó la competencia declinada, al estimar que los actos reclamados eran omisiones que no tenían ejecución. Devolvió los autos al Juez Tercero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de

³ Consultable vía electrónica en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el registro digital: 160608.



Nayarit, quien insistió en su incompetencia, por lo que planteó conflicto competencial.

18. **Sentencia objeto de contradicción.** El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito radicó el conflicto competencial con el número 11/2017, lo declaró existente y determinó competente al Juez Primero de Distrito en el Estado de Baja California. Lo anterior, con base en las consideraciones siguientes:

- Estimó necesario establecer la naturaleza del acto reclamado para identificar la regla de competencia aplicable de las previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo.

- Señaló que los actos reclamados consistían en i) la inactividad procesal dentro de la causa penal que se le instruía al quejoso y ii) la omisión de declarar cerrada la instrucción, a efecto de resolver su situación jurídica.

- Asimismo, advirtió que el quejoso señaló que renunció a las pruebas de descargo pendientes por desahogar y no había ningún pendiente que resolver, lo que vulneraba su derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

- El Tribunal Colegiado estableció que se atribuía a la autoridad responsable una dilación, tardanza o un no hacer, respecto algo que tendría la obligación de realizar, esto era, continuar con el procedimiento, ordenar el cierre de instrucción, continuar con las siguientes fases y pronunciar la resolución que corresponda.

- En el caso, señaló el Tribunal Colegiado, que el acto reclamado es un acto omisivo con efectos positivos, pues mientras la autoridad responsable continúe con su abstención, afecta los derechos de acceso a la justicia de manera pronta y expedita. Además, está en juego la libertad personal del quejoso, pues mientras persista la abstención, seguirá privado de su libertad sin haber sido sentenciado.

- Destacó que el artículo 17 de la Constitución Federal prevé el derecho de toda persona a que se le administre justicia por los tribunales expeditos para



impartirla, en los plazos y términos que fijen las leyes, los cuales emitirán sus resoluciones de manera pronta, por lo que la violación a esa garantía se manifiesta a través de un acto negativo u omisión en sentido estricto, a través de dos vertientes, la primera, en el no desarrollo del juicio dentro de los términos y plazos previstos legalmente y, la segunda, que la autoridad nada provea o deje de hacer lo conducente para la tramitación del procedimiento respectivo.

- Por tanto, consideró aplicable la regla de competencia prevista en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, pues el acto reclamado consistió en una omisión que provocó materialmente una afectación en los derechos de justicia, de manera pronta y expedita y libertad del quejoso.

- Aunque advirtió que el quejoso se encontraba privado de su libertad en el Centro Federal de Readaptación Social número 4 "Noroeste", consideró que ello no fincaba competencia alguna, porque el domicilio del quejoso no la justificaba, sino el artículo 37 de la Ley de Amparo.

- El Tribunal Colegiado consideró que atender a la preminencia de la ejecución del acto para establecer la competencia, permitiría mayor facilidad para recabar las pruebas con mejor eficacia; además, los efectos del acto reclamado se trasladan al proceso.

- Concluyó que la jurisdicción reside ante el órgano de amparo que la tiene sobre la autoridad responsable que ha omitido dictar sentencia, lo que maximiza el principio de justicia pronta, completa e imparcial previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

- Consideró aplicable la jurisprudencia 1a./J. 118/2011 (9a.), emitida por esta Primera Sala, de rubro: "COMPETENCIA EN AMPARO PARA CONOCER DE LA DEMANDA PROMOVIDA CONTRA EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN RESIDA EL JUEZ QUE CONOCE DEL PROCESO PENAL EN PRIMERA INSTANCIA, AUNQUE ÉSTA NO COINCIDA CON LA JURISDICCIÓN EN LA CUAL SE ENCUENTRA RECLUIDO EL QUEJOSO."⁴

⁴ *Ibidem.*



• No soslayó la jurisprudencia 17/2014, de esta Primera Sala de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)".⁵ No obstante, consideró no era aplicable, ya que refiere a casos en los que se promueve el juicio de amparo contra actos que no requieren ejecución material y, en el caso, eran de naturaleza omisiva con efectos positivos.

C. Conflicto Competencial 14/2018, del índice del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito

19. Hechos.^{*****}, privado de la libertad en el Centro de Readaptación Social "Lic. David Franco Rodríguez" situado Zurumbeneo, Michoacán. Lo anterior, en virtud de que el Juzgado de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Judicial de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, le dictó auto de formal prisión en su contra por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de homicidio y secuestro.

20. Juicio de amparo indirecto. El señor ^{*****} promovió amparo indirecto, en el que reclamó del Juzgado de Primera Instancia estar sujeto a prisión

⁵ Consultable vía electrónica en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con el registro digital: 2006529, y cuyo texto señala: "El tercer párrafo del citado precepto prevé que cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda de amparo; texto que debe interpretarse literalmente, sin emplear algún método sistemático, teleológico o lógico, o algún otro, para desentrañar su sentido y alcance, pues de su procedimiento legislativo no se advierte dicha posibilidad. Lo anterior evita la existencia de conflictos competenciales y logra una mejor operatividad efectiva y eficiente de los derechos humanos de audiencia y acceso a la justicia pronta y expedita, contenidos en los artículos 14, párrafo segundo y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. En el entendido de que al actualizarse dicha hipótesis no pueden dejar de considerarse aquellos aspectos competenciales relacionados con la materia del conflicto, esto es, el turno, el grado y la vía, así como la jurisdicción auxiliar, prevista en el artículo 159 de la Ley de Amparo."



preventiva, después de transcurridos más de doce años, sin que se le hubiera dictado sentencia.

21. De la demanda conoció el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Michoacán. Juzgado que por auto de trámite se declaró incompetente, al considerar que el acto reclamado tendría ejecución material en la jurisdicción del Juez que conoce la causa, al ser un acto omisivo con efectos positivos y afectar los derechos de seguridad jurídica y acceso a la justicia del quejoso. Consecuentemente, declinó su competencia en favor del Juez de Distrito más cercano al Juez que lleva su proceso.

22. El Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Acapulco al recibir los autos del juicio, radicó el asunto y no aceptó la competencia declinada, al estimar que el acto reclamado era una omisión que carecía de ejecución material. Devolvió los autos al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Michoacán, quien insistió en su incompetencia, por lo que planteó conflicto competencial.

23. **Sentencia objeto de contradicción.** El Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito conoció del conflicto competencial y lo radicó con el expediente 14/2018. Posteriormente, al resolver el conflicto, lo declaró existente y determinó competente al Juez Primero de Distrito en el Estado de Michoacán. Lo anterior, bajo los razonamientos siguientes:

- Estableció que los actos reclamados eran **(i)** vulneración al derecho del quejoso a ser juzgado dentro del plazo de un año, en términos del artículo 20, apartado B, fracción VII, de la Constitución Federal y **(ii)** exceso de la prisión preventiva, sin que la prolongación sea justificada ni razonable.

- Lo anterior, pues si bien el quejoso refirió que los conceptos de violación tenían origen en la omisión de dictar sentencia, ello no era mas que un calificativo, pero no era lo que se tildaba de inconstitucional, sino las posibles repercusiones jurídicas en sus derechos fundamentales, lo que incidía en el exceso del plazo para ser juzgado y la prolongación no razonable ni justificada de la prisión preventiva.

- Citó aplicable la tesis aislada P. VI/2004, del Pleno de este Alto Tribunal, cuyos rubro y texto señalan: "ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN



CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO. El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.⁶

- El Tribunal Colegiado señaló que el exceso en el plazo para ser juzgado y la prolongación ilegal de la prisión preventiva constituyen omisiones que no tienen, en sí mismas, ejecución material.

- Refirió que conforme el artículo 37, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, dado que los actos reclamados no requieren ejecución material, el Juez competente era el del lugar en cuya jurisdicción se hubiera presentado la demanda.⁷

⁶ Consultable vía electrónica en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el registro digital: 181810.

⁷ Estimó aplicable la jurisprudencia del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR UNA PERSONA RECLUIDA EN UN LUGAR DIVERSO AL EN QUE SE LE INSTRUYE UN PROCESO PENAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE DAR RESPUESTA A UNA PETICIÓN POR ESCRITO. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA.". Consultable vía electrónica en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con el registro digital: 2016597.



- Además, el órgano colegiado señaló que debía ponderarse que el señor ***** permanecía recluido en el Centro de Readaptación Social "Lic. David Franco Rodríguez", por lo que el hecho de que un Juez de Distrito de esa entidad conociera del juicio de amparo, aportaba al impulso, celeridad, prontitud y expeditéz de la justicia en el procedimiento.

- Estimó aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010 de esta Primera Sala, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA ACTOS QUE NO REQUIERAN DE EJECUCIÓN MATERIAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA RELATIVA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."⁸

VI. EXISTENCIA

24. El análisis de las ejecutorias emitidas por los tribunales contendientes nos permite concluir que **existe** la contradicción de tesis denunciada. Veamos por qué.

25. Como punto de partida tenemos que en la jurisprudencia P./J. 72/2010,⁹ el Pleno de este Alto Tribunal estableció que una contradicción de tesis será existente cuando órganos jurisdiccionales terminales adopten, en sus sentencias, criterios jurídicos divergentes, siempre que se trate de un **mismo punto de derecho**, aun cuando sus condiciones fácticas no sean exactamente iguales.

26. De conformidad con lo anterior esta Primera Sala, en la jurisprudencia 22/2010,¹⁰ determinó que las condiciones para la existencia de una contradicción de tesis son las siguientes:

⁸ *Ibidem*, supra nota al pie 5, *op. cit.*

⁹ Consultable vía electrónica en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el registro digital: 164120, cuyo rubro establece: "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 Consultable vía electrónica en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el registro digital: 165077, cuyo rubro establece: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



a) Los tribunales contendientes deben haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún método, cualquiera que fuese;

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos debe existir algún **punto de toque**, es decir, un tramo de razonamiento en que la interpretación ejercida gire en torno a un **mismo tipo de problema jurídico**: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Lo anterior debe dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

27. En el caso, **el requisito identificado con el punto a) se acredita**, ya que los Tribunales Colegiados contendientes se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, respecto de asuntos con características y antecedentes esencialmente idénticos.

28. Lo anterior, debido a que en las tres demandas de amparo indirecto que dieron origen a los criterios denunciados, los quejosos –privados de su libertad– señalaron como acto reclamado la omisión de dictar sentencia en la causa penal que se les instruía.

29. Además, de los antecedentes procesales se observa que, en cada juicio de amparo indirecto, tanto los Juzgados de Distrito que previnieron de la demanda como aquellos ante los cuales se declinó competencia, se declararon incompetentes, pues mientras unos sostuvieron que el acto reclamado constituía una omisión que requería ejecución, otros señalaron que no la requería.

30. En los tres asuntos se originaron conflictos competenciales, en los que los Tribunales Colegiados adoptaron criterios discrepantes.



31. Al respecto, los Tribunales Colegiados del **Vigésimo Cuarto Circuito** sostuvieron, que el hecho de que el Juez no dicte sentencia **constituye un acto omisivo, pero que tiene efectos positivos**, ya que dicha omisión vulnera los derechos de seguridad jurídica, acceso a la justicia y libertad,¹¹ por lo que, en términos del artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, es competente el Juez de Distrito con jurisdicción en el lugar donde el acto deba tener ejecución, esto es, donde se lleva a cabo su proceso penal.

32. Con una postura contraria, el Tribunal Colegiado del **Décimo Primer Circuito** sostuvo que la naturaleza jurídica del acto reclamado es la de **una omisión que no requiere ejecución material**; por tanto, de conformidad con el artículo 37, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se presentó la demanda de amparo.

33. Lo anterior, además de hacer patente la adopción de criterios discrepantes, permite establecer que se cumple con el **requisito identificado en el punto b)**, dado que los Tribunales Colegiados llegaron a soluciones diferentes entorno al **mismo problema jurídico, relativo en determinar si para efectos del juicio de amparo, la omisión de dictar sentencia en el proceso penal es un acto que requiere o no ejecución material y, consecuentemente, establecer qué Juez es competente para conocer del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 37 de la Ley de Amparo.**¹²

34. De forma concreta, el punto sobre el que los Tribunales Colegiados resolvieron de manera distinta se destaca a continuación:

¹¹ Con la precisión que en el conflicto competencial 11/2017, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito no estimó como derecho afectado la seguridad jurídica.

¹² **"Artículo 37.** Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."



Criterio 1	Criterio 2
<p data-bbox="149 244 580 299">Primer y Segundo Tribunales Colegiados del Vigésimo Cuarto Circuito</p> <p data-bbox="144 322 587 510">La omisión de dictar sentencia en el proceso penal es un acto omisivo con efectos positivos, pues mientras continúa la abstención, se ejecuta materialmente la afectación a la esfera jurídica del quejoso, en específico, sus derechos de acceso a la justicia de manera pronta y expedita.</p> <p data-bbox="144 540 587 674">Por lo que el Juez de amparo competente, en términos del artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo, es el que tenga jurisdicción sobre el Juez que lleve su proceso penal.</p>	<p data-bbox="630 244 1042 299">Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito</p> <p data-bbox="614 322 1057 398">La omisión de dictar sentencia en el proceso penal es un acto omisivo que no tiene, en sí mismo, ejecución material.</p> <p data-bbox="614 431 1057 564">Por lo que el Juez de amparo competente, en términos del artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, es el del lugar en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda de amparo.</p>

35. No es obstáculo que en el juicio de amparo de origen del conflicto competencial **14/2018** se hubiere señalado como acto reclamado adicional la sujeción en prisión preventiva por más de doce años y la circunstancia de que el Tribunal Colegiado del **Décimo Primer Circuito** acotara los actos reclamados como "exceso en el plazo para ser juzgado" y "exceso en el plazo de la prisión preventiva". En principio, la calificación de los actos reclamados que realizó el Tribunal Colegiado no implica una diferencia determinante respecto de los diversos asuntos denunciados, pues fue una cuestión de apreciación judicial, en tanto que lo relevante radica en que el acto reclamado que se le planteó fue la omisión de dictar sentencia, aspecto que se ponderó en todos los casos.

36. Por otra parte, no constituye un obstáculo que los Tribunales Colegiados del **Vigésimo Cuarto Circuito**, al resolver los respectivos conflictos competenciales, aplicaran la jurisprudencia 1a./J. 118/2011 (9a.) de esta Primera Sala,¹³ pues lo hicieron como un argumento secundario por identidad de razón, dado que no es un criterio exactamente aplicable al supuesto que se les sometió a su consideración, aunado a que no constituyó la razón principal para resolver

¹³ Citada en los párrafos 13 y 18 de esta contradicción.



en el sentido que lo hicieron. Lo mismo acontece con el Tribunal Colegiado del **Décimo Primer Circuito** al aplicar la diversa 17/2014, de esta Primera Sala, pues la ocupó, cuando ya había establecido la naturaleza del acto –y que, precisamente es el punto de contradicción–.¹⁴

37. Finalmente, **el requisito identificado con el inciso c)** se verifica, pues lo expuesto en los puntos que anteceden dan lugar a la formulación de la interrogante siguiente:

38. A fin de determinar la competencia en un juicio de amparo indirecto cuando se reclama la omisión de dictar sentencia en un proceso penal debe responderse a la siguiente pregunta: ¿qué naturaleza tiene ese acto?

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

39. Es necesario justificar el criterio que debe prevalecer, y para ello, el desarrollo del estudio se estructura de la manera siguiente: **1)** en principio, se expondrá la clasificación en el juicio de amparo de los actos por su naturaleza y consecuencias; **2)** enseguida, se analiza cuál es la naturaleza de los actos reclamados denominados "omisión de dictar sentencia" y qué tipo de afectación genera en la persona procesada; y, **3)** por último, se determina qué Juez de amparo es el competente para conocer de ese acto reclamado.

1) Clasificación de los actos reclamados por su naturaleza y consecuencias

40. Primero debe estudiarse la forma en la cual se dividen los actos, de forma genérica, de acuerdo a su naturaleza y consecuencias, para lo cual se acude a lo establecido por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis

¹⁴ Es aplicable, en sentido contrario, la jurisprudencia 2a./J. 18/2010 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE CUANDO UNO DE LOS CRITERIOS CONSTITUYE ÚNICAMENTE LA APLICACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.". Consultable vía electrónica en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el registro digital: 165305.



343/2019.¹⁵ Precedente en el cual se indicó que los actos que se reclaman en el juicio de amparo se dividen en:

1. Positivos

2. Negativos, y éstos a su vez en:

- Actos negativos simples
- Actos negativos con efectos positivos
- Actos negativos prohibitivos

3. Omisivos o abstenciones

41. En primer lugar tenemos los actos positivos, que son los que implican un hacer voluntario y efectivo de la autoridad responsable, es decir, consisten en una actividad que el gobernado estima que vulnera sus derechos fundamentales, por lo que se traducen en un hacer e implican una acción, una orden, una privación o una molestia.

42. Por su parte, los actos **negativos** son aquellos en los que la autoridad manifiesta su voluntad para no conceder al quejoso lo que estima que le corresponde. Dentro de los actos negativos, se manifiesta una conducta de las autoridades que se traduce en **no querer o no aceptar lo solicitado por el gobernado**. En esta clase de actos se manifiesta con la conducta de las autoridades, que niegan lo que los gobernados les solicitan.

43. En ese sentido, los actos negativos se subdividen en:

- i) Actos negativos simples;
- ii) Actos negativos con efectos positivos; y,

¹⁵ Sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve. Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).



iii) Actos negativos prohibitivos.

44. Actos **negativos simples** son aquellos en los que la autoridad responsable se rehúsa expresamente a acceder a la pretensión del gobernado. Para que se actualice la existencia de los actos negativos simples, **debe existir una respuesta por parte de la autoridad donde se niegue la pretensión solicitada.**

45. Los actos **negativos con efectos positivos** son aquellos que en apariencia son negativos, pero en realidad producen los efectos de un acto positivo, pues la autoridad no sólo exterioriza una negativa en relación con la pretensión del gobernado, sino que además impone cargas concretas fácilmente identificables.

46. Por otra parte, los actos **negativos prohibitivos** son los que establecen una obligación de no hacer al gobernado o que limitan su conducta. Se caracterizan porque la autoridad conmina al obligado a un "no hacer", por lo que se traduce en un verdadero hacer de la autoridad consistente en imponer al gobernado una obligación de abstenerse de llevar a cabo determinada conducta, lo que entraña una limitación a la actividad del gobernado. Por ello, los actos prohibitivos son una modalidad de los actos positivos, en la medida en que involucran el quehacer de la autoridad responsable para establecer una limitación en perjuicio del quejoso.

47. Por último, los actos omisivos o abstenciones son aquellos en los que las autoridades incumplen con un deber de hacer, ya sea de fuente legal o constitucional, lo cual se traduce en una afectación para el justiciable. El estudio de la presente resolución se circunscribirá a éstos.

48. Ahora para efectos de explicar de manera **clara la naturaleza de los actos omisivos**, debemos acudir a lo que esta Primera Sala resolvió en el amparo en revisión 1241/1997.¹⁶ En este caso, se puntualizó que para estar en

¹⁶ Sesión de veinticinco de marzo de mil novecientos noventa y ocho. Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y Humberto Román Palacios.



aptitud de precisar la certeza o falsedad de un acto de naturaleza **omisiva** cuando se le imputa a determinada autoridad, debe acudirse en principio a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta. Es decir, **antes de pronunciarse sobre una posible omisión, es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la parte quejosa indica, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta, pasando por alto la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido.**

49. En adición, debe tenerse en cuenta que al resolver el amparo directo en revisión 978/2007¹⁷ esta Primera Sala precisó que no deben confundirse las nociones de **no hacer** y **omisión**.

50. Ello es así, pues la diferencia entre ellas es que los estados de inacción –no hacer– no están conectados con alguna razón que suponga el incumplimiento de algún deber, **mientras que las omisiones sí lo están**. Así, muchas de las cosas que no hacemos no tienen alguna repercusión en términos normativos; en cambio, aquellas cuestiones que no hacemos, pero que por alguna razón teníamos el deber de hacerlas, constituyen omisiones.

51. En esa línea, para tener por actualizada la omisión, **debe existir previamente la obligación para la autoridad de un hacer determinado, conforme lo disponga la norma legal correspondiente.**

2) ¿Qué naturaleza tiene la omisión de dictar sentencia en el proceso penal?, y ¿qué afectación genera dicha omisión?

52. Precisada la naturaleza de los actos que pueden ser reclamados en el juicio de amparo, se estima que la omisión de dictar sentencia en un proceso

¹⁷ Sesión de cuatro de julio de dos mil siete. Por mayoría de tres votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y José Ramón Cossío Díaz (ponente). Los Ministros Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza, votaron en contra del proyecto.



penal constituye un acto omisivo, pues el Juez de la causa tiene la obligación de dictar sentencia en breve plazo.

53. En efecto, en el artículo 20, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, se reconoce un parámetro para dictar sentencia, en los siguientes términos:

"Artículo 20. Apartado A. ...

"VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa. ..."

54. En íntima relación con este derecho, se encuentra el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que prevé el derecho a la administración de justicia pronta, completa e imparcial, que indica:

"Artículo 17. ...

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."

55. Por su parte, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce este derecho de la siguiente forma:

"Artículo 8. Garantías Judiciales.

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. ..."

56. Esta obligación se encuentra contenida en las disposiciones legales con base en las cuales se tramitaron los asuntos de los Tribunales Colegiados



contendientes, en el caso de los del Vigésimo Cuarto Circuito, en el Código Federal de Procedimientos Penales, cuyo artículo 147 señala:

"Artículo 147. La instrucción deberá terminarse en el menor tiempo posible. Cuando exista auto de formal prisión y el delito tenga señalada una pena máxima que exceda de dos años de prisión, se terminará dentro de diez meses; si la pena máxima es de dos años de prisión o menor, o se hubiere dictado auto de sujeción a proceso, la instrucción deberá terminarse dentro de tres meses."

57. En el caso del Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, se debe observar lo dispuesto en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero, que prevé este derecho en los artículos 91 y 92, primer párrafo, que señalan:

"Artículo 91. Cuando deba seguirse el proceso en vía ordinaria, se indicará así en el auto de formal prisión, y se abrirá el juicio a prueba. Se ofrecerán y calificarán de inmediato las pruebas que estén disponibles. El Juez señalará un plazo razonable para el desahogo de las otras pruebas que se hubieren ofrecido y admitido."

"Artículo 92. La instrucción deberá terminarse dentro de diez meses contados a partir del auto de formal prisión, salvo que el inculpado o su defensor soliciten mayor tiempo para su defensa, en cuyo caso el Juez ampliará este plazo por el tiempo estrictamente necesario para el desahogo de las pruebas que aquéllos ofrezcan."

58. Las disposiciones citadas permiten establecer que las autoridades jurisdiccionales en materia penal **tienen la obligación** constitucional, convencional y legal de dictar sentencia en un plazo razonable. Por lo anterior, la no emisión de sentencia en un proceso del orden penal efectivamente tiene naturaleza jurídica de omisión, pues no se cumple con una obligación determinada.

59. Ahora, esta obligación se constituye, a su vez, como una garantía procesal en la medida que con ello se tutelan los derechos de acceso efectivo a la justicia, de manera pronta y expedita, previsto en el numeral 17 constitucional. Por lo que al tenor del derecho de acceso a la justicia, se busca que la solución de



la controversia se produzca en tiempo razonable, pues una demora prolongada puede llevar a constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales.¹⁸

60. Con base en lo anterior, tenemos que la omisión de dictar sentencia en el proceso penal si bien es un acto omisivo, lo cierto es que trae aparejada una ejecución material. Ello en la medida que, con la omisión del Juez de dictar sentencia en breve plazo, se vulnera el derecho de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, en perjuicio de las partes en el proceso. Esto es, el omitir dictar sentencia, es tanto como si la autoridad emitiera un acto que vulnerara los derechos señalados.

61. Razón por la cual no puede afirmarse que la omisión de dictar sentencia es una decisión meramente declarativa que no tiene efecto alguno o que no conlleve consecuencia alguna. Por el contrario, con la omisión se genera una afectación que no cesará hasta en tanto se cumpla con el deber señalado. Si ello no fuera así, la restitución del derecho a través de la concesión del amparo cuando se reclame la omisión de dictar sentencia en el proceso penal no involucraría un "hacer", que es dictar sentencia lo más pronto posible.

62. De esta manera llegamos a la conclusión de que la omisión de dictar sentencia en el proceso penal, si bien es un acto omisivo –por no cumplirse con una obligación determinada– lo cierto es que genera efectos como si se tratara de un acto positivo. De ahí que **nos encontramos ante un acto omisivo con efectos positivos.**

3) ¿Qué Juez de amparo es el competente para conocer del acto reclamado denominado "omisión de dictar sentencia en el proceso penal", el cual sí trae aparejada una ejecución material?

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párrafo 148; Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párrafo 59; Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Álvarez vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párrafo 128; Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párrafo 154.



63. Precisado lo anterior, es procedente determinar qué órgano jurisdiccional es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra la omisión de dictar sentencia en un proceso penal.

64. El artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo¹⁹ dispone que es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame **deba tener ejecución**, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado. El conocimiento de la demanda en este tipo de asuntos corresponde al Juez que ejerza su jurisdicción donde esté radicado el asunto, esto es, respecto aquel órgano jurisdiccional que ha omitido dictar la determinación correspondiente.

65. Respecto de este punto debemos referirnos, a mayor abundamiento, a la contradicción de tesis 187/2011,²⁰ emitida por esta Primera Sala, en la que se sustentó que la **unidad y concentración** del procedimiento son aspectos que permiten la emisión de criterios generales y evitan la concurrencia de múltiples resoluciones.

66. Lo anterior, sin que obste destacar que en el supuesto de referencia, la omisión de pronunciar sentencia es susceptible de incidir de manera indirecta en la libertad personal del procesado, la cual se concretiza en el lugar donde se encuentra recluso. Sin embargo, dicha circunstancia es insuficiente para afirmar la competencia de las autoridades residentes en su lugar de internamiento, fundamentalmente porque el procesado se encuentra sometido a la potestad del Juez de la causa, cuya jurisdicción no necesariamente coincide con aquella en la que se ejecuta la prisión preventiva. Incluso esta Primera Sala, en la contradicción de tesis 187/2011 ya citada, ha considerado que "apelar aisladamente al criterio del lugar de reclusión permitiría la generación de cierta discordancia entre las resoluciones que dictarán los Jueces de amparo".

¹⁹ **Artículo 37.** Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado."

²⁰ De la cual derivó el criterio jurisprudencial 1a./J. 118/2011 (9a.), consultable vía electrónica en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el registro digital: 160608, de rubro: "COMPETENCIA EN AMPARO PARA CONOCER DE LA DEMANDA PROMOVIDA CONTRA EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN RESIDA EL JUEZ QUE CONOCE DEL PROCESO PENAL EN PRIMERA INSTANCIA, AUNQUE ÉSTA NO COINCIDA CON LA JURISDICCIÓN EN LA CUAL SE ENCUENTRA RECLUSO EL QUEJOSO."



67. En consecuencia, es factible afirmar que la regla general para determinar la competencia a que se refiere el primer párrafo del artículo 37 de la legislación de amparo –por razón de territorio– está definida por el **lugar dónde se desarrolla el proceso** y no así por dónde acontece la ejecución de la prisión preventiva. Esto último es una cuestión accidental susceptible de encontrarse determinada por aspectos incluso de distribución de espacios en los centros penitenciarios, ya que puede ocurrir el caso en que se finque competencia a un juzgado que esté en la residencia en la que en ese momento se encuentre interno el proceso y posteriormente sea trasladado a otro centro de reclusión, lo cual traería más problemáticas al respecto.

68. Por lo anterior, es que se considera que el juzgador de amparo que debe conocer de la demanda en la que se señale como acto la omisión de emitir sentencia definitiva en el sistema penal, es el Juez de amparo cuya residencia se encuentre la autoridad que lleva el trámite procesal penal.

69. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se enuncia:

OMISIÓN DE DICTAR SENTENCIA EN EL PROCESO PENAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO QUE AL RESPECTO SE PROMUEVA SE SURTE EN FAVOR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE EJERCE JURISDICCIÓN SOBRE LA AUTORIDAD QUE DEBA DICTAR LA SENTENCIA (SISTEMA PENAL TRADICIONAL).

Hechos: En diversos amparos indirectos se reclamó la omisión de dictar sentencia en el proceso penal en un plazo razonable. Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos relativos a si dicha omisión es o no un acto que requiere ejecución material a fin de determinar cuál sería el órgano jurisdiccional competente. Un tribunal consideró que ese acto es uno omisivo con efectos positivos, por lo que el órgano de amparo competente es el del lugar en donde se tramita el proceso penal; en cambio, el otro tribunal sostuvo que ese acto es omisivo, sin efectos materiales, por lo que el órgano jurisdiccional competente será el del lugar en el que se presente la demanda, sin importar que sea un lugar distinto al que se tramite el proceso penal.



Criterio jurídico: Esta Primera Sala considera que no dictar sentencia en el proceso penal en un plazo razonable es una omisión con ejecución material, y por lo tanto se actualiza la regla de competencia prevista en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo. Siendo así, el órgano de amparo que ejerza jurisdicción en donde se ubique aquel que ha incumplido dicha obligación, será el competente para conocer de la demanda de amparo indirecto.

Justificación: De conformidad con los artículos 20, apartado A, fracción VIII, y 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho), todas las autoridades jurisdiccionales tienen la obligación de dictar con prontitud la resolución definitiva que resuelva el proceso. Incumplir con este mandato, genera una omisión con consecuencias materiales, ya que vulnera de manera directa el derecho que tiene toda persona imputada a recibir justicia de manera pronta y expedita. Por tanto, cuando se reclame dicha omisión en un juicio de amparo, pero la persona imputada esté guardando prisión preventiva en un centro penitenciario que reside en un lugar distinto al lugar en donde se encuentra el órgano jurisdiccional que esté llevando su proceso, la competencia para conocer del juicio recaerá en el órgano de amparo que ejerza jurisdicción sobre la autoridad que conoce del proceso penal. Lo anterior, con base en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, en el que se establece que la competencia –por razón de territorio– está definida por el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado, lo cual en el caso es en donde se desarrolla el proceso penal de una persona privada de la libertad y no así por el lugar en donde acontece la ejecución de la prisión preventiva. Ello, porque esto último es una cuestión accidental susceptible de encontrarse determinada por aspectos incluso de distribución de espacios en los centros penitenciarios, ya que puede ocurrir el caso en que se finque competencia a un órgano jurisdiccional que esté en la residencia en la que en ese momento se encuentre interna la persona procesada y posteriormente sea trasladada a otro centro penitenciario.

70. Por lo expuesto y fundado se resuelve:

VIII. DECISIÓN

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en términos del apartado VI de esta resolución.



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; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales aquí contendientes; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservaron 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: Las tesis aislada y de jurisprudencia P. VI/2004, P./J. 72/2010, 2a./J. 18/2010 y 1a./J. 118/2011 (9a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIX, abril de 2004, página 255; XXXII, agosto de 2010, página 7; y XXXI, febrero de 2010, página 130; así como Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2183, con números de registro digital: 181810, 164120, 165305 y 160608, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo



de 2014 a las 10:40 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 500, con número de registro digital: 2006529.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la contradicción de tesis 478/2018.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos la contradicción de tesis citada al rubro,¹ en sesión virtual de dos de septiembre de dos mil veinte, en el sentido de declarar existente la contradicción y definir el criterio que debe prevalecer.

I. Razones de la mayoría

2. En la sentencia de mayoría se determinó que existe contradicción de tesis, ya que los tribunales contendientes analizaron el mismo problema jurídico y lo resolvieron de manera discrepante.

3. Se concluyó que existen similitudes fácticas y jurídicas en los asuntos que dieron origen a los criterios discrepantes, tales como que los quejosos están privados de su libertad; el acto reclamado es la omisión de dictar sentencia definitiva en la causa penal y; los tribunales que declinaron la competencia discreparon sobre si la omisión de dictar sentencia requiere ejecución.

4. A partir de ello, el tema de la contradicción se ciñó a lo siguiente: "*Si para efectos del juicio de amparo, la omisión de dictar sentencia en el proceso penal es un acto que requiere o no ejecución material y, consecuentemente, establecer qué Juez es competente para conocer del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 37 de la Ley de Amparo*".

5. Por ello la sentencia analizó los siguientes temas: a) la clasificación de los actos reclamados por su naturaleza y consecuencias; b) la naturaleza

¹ Resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservaron el derecho a formular voto particular.



de los actos reclamados denominados "omisión de dictar sentencia" y qué tipo de afectación genera en la persona procesada y; c) Juez de amparo que sería competente para conocer de ese tipo de actos reclamados.

6. Bajo ese esquema, se resolvió que la omisión de dictar sentencia es un acto omisivo con efectos positivos, debido a que es una obligación que surge del artículo 20, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal. En ese sentido, se declaró competente al Juez de Distrito que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentre el órgano jurisdiccional que tramita el procedimiento penal, ello con independencia de que el quejoso esté recluido en otra entidad federativa (interpretación del artículo 37 de la Ley de Amparo).

II. Razones de disenso

7. Respetuosamente a continuación expondré las razones por las que no comparto el sentido y consideraciones de la sentencia.
8. Desde mi punto de vista, considero que **no** existe contradicción de tesis, debido a que el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, resolvió un conflicto competencial en donde la naturaleza de los actos reclamados no guarda identidad con los analizados por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados, ambos del Vigésimo Cuarto Circuito.
9. En efecto, desde mi perspectiva los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto -de los cuales derivaron los conflictos competenciales resueltos por los Tribunales Colegiados- son distintos, circunstancia que resulta determinante para válidamente establecer un punto de choque, pues si consideramos que lo que se va a definir es si un no hacer específico atribuido a la autoridad responsable, en efecto constituye una omisión y si ese acto en concreto tiene efectos positivos, para efectos de determinar qué Juez de amparo debe conocer de la litis constitucional, debe existir identidad en los casos analizados, para poder afirmar que ante una **misma cuestión jurídica** arribaron a criterios opuestos
10. Para evidenciar las diferencias entre los actos reclamados que dieron origen a la emisión de los criterios contendientes, presento el siguiente cuadro comparativo:



ÓRGANO CONTENDIENTE	ACTO(S) RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO	CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES	LEGISLACIÓN APLICADA EN LOS PROCESOS PENALES
Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito	La abstención de dictar sentencia definitiva dentro del plazo que establece el artículo 20, apartado A, fracción VIII, de la Constitución.	a) La omisión de dictar sentencia en el proceso penal es un acto omisivo con efectos positivos . b) El Juez de amparo competente, en términos del <u>artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo</u> , es el que tenga jurisdicción sobre el Juez que lleve su proceso penal.	Código Federal de Procedimientos Penales
Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito	1. La inactividad procesal en la causa penal en la que se le dictó auto de formal prisión. 2. La omisión de declarar cerrada la instrucción dentro de los plazos legales, a fin de que dictara sentencia en su proceso.	a) La omisión de dictar sentencia en el proceso penal es un acto omisivo con efectos positivos . b) El Juez de amparo competente, en términos del <u>artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo</u> , es el que tenga jurisdicción sobre el Juez que lleve su proceso penal.	Código Federal de Procedimientos Penales
Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito	1. La vulneración del derecho a ser juzgado dentro del plazo de un año, en términos del artículo 20, apartado B, fracción VII, de la Constitución Federal.	a) El exceso en el plazo para ser juzgado y la prolongación ilegal de la prisión preventiva, constituyen omisiones que, no tienen en sí mismas, ejecución material.	Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero



	<p>2. El exceso de la prisión preventiva, sin que la prolongación sea justificada ni razonable.</p>	<p>b) El Juez de amparo competente, en términos del <u>artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Amparo</u>, es el del lugar en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda de amparo.</p>	
--	---	---	--

11. Finalmente, observo que los tribunales contendientes aplicaron legislaciones distintas. Por una parte, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito aplicó Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero y, por otra, el Primer y Segundo Tribunales Colegiados ambos del Vigésimo Cuarto Circuito, aplicaron el Código Federal de Procedimientos Penales.

12. En suma, emito el presente voto particular por considerar que la contradicción de tesis debió declararse inexistente.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

OMISIÓN DE DICTAR SENTENCIA EN EL PROCESO PENAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO QUE AL RESPECTO SE PROMUEVA SE SURTE EN FAVOR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE EJERCE JURISDICCIÓN SOBRE LA AUTORIDAD QUE DEBA DICTAR LA SENTENCIA (SISTEMA PENAL TRADICIONAL).

Hechos: En diversos amparos indirectos se reclamó la omisión de dictar sentencia en el proceso penal en un plazo razonable. Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos relativos a si dicha omisión es o no un acto que requiere ejecución material a fin de determinar cuál sería el órgano jurisdiccional competente. Un tribunal consideró que ese acto es uno omisivo con efectos positivos, por lo que el órgano de amparo competente es el del lugar en donde se tramita el proceso penal; en cambio, el otro tribunal sostuvo que ese acto es omisivo, sin efectos materiales, por lo que el órgano jurisdiccional competente será el del



lugar en el que se presente la demanda, sin importar que sea un lugar distinto al que se tramite el proceso penal.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala considera que no dictar sentencia en el proceso penal en un plazo razonable es una omisión con ejecución material, y por lo tanto se actualiza la regla de competencia prevista en el artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo. Siendo así, el órgano de amparo que ejerza jurisdicción en donde se ubique aquel que ha incumplido dicha obligación, será el competente para conocer de la demanda de amparo indirecto.

Justificación: De conformidad con los artículos 20, apartado A, fracción VIII, y 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho), todas las autoridades jurisdiccionales tienen la obligación de dictar con prontitud la resolución definitiva que resuelva el proceso. Incumplir con este mandato, genera una omisión con consecuencias materiales, ya que vulnera de manera directa el derecho que tiene toda persona imputada a recibir justicia de manera pronta y expedita. Por tanto, cuando se reclame dicha omisión en un juicio de amparo, pero la persona imputada esté guardando prisión preventiva en un centro penitenciario que reside en un lugar distinto al lugar en donde se encuentra el órgano jurisdiccional que esté llevando su proceso, la competencia para conocer del juicio recaerá en el órgano de amparo que ejerza jurisdicción sobre la autoridad que conoce del proceso penal. Lo anterior, con base en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, en el que se establece que la competencia –por razón de territorio– está definida por el lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado, lo cual en el caso es en donde se desarrolla el proceso penal de una persona privada de la libertad y no así por el lugar en donde acontece la ejecución de la prisión preventiva. Ello, porque esto último es una cuestión accidental susceptible de encontrarse determinada por aspectos incluso de distribución de espacios en los centros penitenciarios, ya que puede ocurrir el caso en que se finque competencia a un órgano



jurisdiccional que esté en la residencia en la que en ese momento se encuentre interna la persona procesada y posteriormente sea trasladada a otro centro penitenciario.

1a./J. 24/2021 (10a.)

Contradicción de tesis 478/2018. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados del Vigésimo Cuarto Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito. 2 de septiembre de 2020. Mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Norma Lucía Piña Hernández, 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: Ramón Eduardo López Saldaña.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 12/2018 y por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 11/2017, en los que se sostuvo que el hecho de que el Juez no dicte sentencia constituye un acto omisivo, pero que tiene efectos positivos, ya que dicha omisión vulnera los derechos de seguridad jurídica, acceso a la justicia y libertad, por lo que, en términos del artículo 37, primer párrafo, de la Ley de Amparo, es competente el Juez de Distrito con jurisdicción en el lugar donde el acto deba tener ejecución, esto es, donde se lleva a cabo su proceso penal; y

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 14/2018, en el que consideró que la naturaleza jurídica del acto reclamado es la de una omisión que no requiere ejecución material; por tanto, de conformidad con el artículo 37, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se presentó la demanda de amparo.

Tesis de jurisprudencia 24/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



REDUCCIÓN DE PENSIÓN ALIMENTICIA. FORMA DE RESOLVER LA ACCIÓN RELATIVA CUANDO SE FUNDA EN EL NACIMIENTO DE NUEVOS HIJOS DEL DEUDOR ALIMENTARIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 251/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 19 DE MAYO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

II. Competencia

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en atención a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado en términos de la tesis aislada del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el 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)".² Así como en los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente

² Tesis aislada P. I/2012 (10a.), publicada en la página nueve del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



a partir del tres de abril de dos mil trece 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

III. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por el Primer Tribunal Colegiado de Materia Civil del Séptimo Circuito, sustentante de uno de los criterios denunciados. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

IV. Existencia

8. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, consisten en que:³

³ Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

9. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, tal como se verá a continuación.

10. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**, al resolver el amparo directo *****, analizó un asunto con las siguientes características.

11. Dentro de un juicio ordinario civil el deudor alimentario demandó de sus tres hijos la reducción de la pensión alimenticia, que fue fijada en favor de éstos en un *****% de sus ingresos. Esto, en razón de que posteriormente, el deudor contrajo matrimonio y procreó una nueva hija, y alega que el *****% que le resta de sus ingresos no es suficiente para la satisfacción de sus propias necesidades y las de su familia.

12. En primera instancia se dictó sentencia absolutoria y tal determinación fue confirmada en apelación. Esto, sobre la base de que no basta el hecho del matrimonio y el nacimiento de la nueva hija, sino que el actor debía acreditar que la cónyuge es su acreedora alimentaria, así como que el nacimiento de la hija efectivamente afectó su capacidad financiera.



13. En el juicio de amparo directo promovido por el deudor alimentario, el Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo conforme a las siguientes consideraciones:

- Al demostrarse que luego de la fijación de la pensión alimenticia el deudor contrajo matrimonio y procreó una nueva hija, se acreditó un cambio de circunstancias, pues esa situación evidentemente disminuye su capacidad económica, al margen de que no haya prueba de si su esposa depende económicamente de él, ni de los gastos de la infante, ya que de cualquier manera tiene obligación de suministrar alimentos a su nueva hija.

- En términos del artículo 58, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Veracruz, no existe cosa juzgada en materia de alimentos, por lo que las resoluciones son susceptibles de modificarse cuando varíen las circunstancias que afecten el ejercicio de la acción que se dedujo en el juicio correspondiente; lo cual ocurre cuando el cambio impacta en la posibilidad económica del deudor o en la necesidad del acreedor.

- Al imponer al deudor la carga de acreditar también que la cónyuge es su acreedora alimentaria, así como que el nacimiento de su nueva hija afecta su capacidad financiera, la responsable no aprecia en su justa dimensión que el estado civil y el incremento de acreedores, por sí mismos, implican un cambio de circunstancias a las imperantes cuando se fijó la pensión cuya reducción se pretende.

- Lo anterior, pues el deudor adquirió obligaciones legales que inciden en su capacidad económica; ya que en términos del artículo 100 del Código Civil para Veracruz, los cónyuges deben contribuir económicamente al sostenimiento del hogar; y conforme a los artículos 234⁴ y 239⁵ del mismo ordenamiento,

⁴ "Artículo 234. Los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos. ..."

⁵ "Artículo 239. Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores, los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para educación básica del alimentario, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión lícitos y adecuados a sus circunstancias personales."



los menores de edad tienen la presunción de necesitar alimentos, ya que los hijos menores de edad constituyen un grupo altamente homogéneo cuyos miembros requieren se les provea de los medios para vivir y educarse (comida, vivienda, vestido, asistencia en caso de enfermedad y educación), a cargo de sus padres.

- Por tanto, el deudor alimentario está en obligación legal de contribuir económicamente al sostenimiento de su nuevo hogar y de alimentar a su hija, al igual que a sus otros hijos, por lo cual sí es necesario regraduar la pensión decretada en el anterior juicio de alimentos, acorde a sus nuevas circunstancias, que le permita cubrir con decoro sus propias necesidades, sin poner en riesgo su subsistencia ni el cumplimiento de sus obligaciones.

- Siendo aplicable en este apartado, el criterio de la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro siguiente: "PENSIÓN ALIMENTICIA, REDUCCIÓN DE LA. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."⁶

- Ese tribunal no comparte el criterio en que se fundó la autoridad responsable, intitulado: "PENSIÓN ALIMENTICIA, PARA SU REDUCCIÓN, CUANDO LA PETICIÓN SE FUNDA EN LA EXISTENCIA DE UN NUEVO ACREEDOR, ES INDISPENSABLE EFECTUAR UN ANÁLISIS EXHAUSTIVO DE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE SE PRESENTEN EN CADA CASO ESPECÍFICO, ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR Y DE PROPORCIONALIDAD (MODIFICACIÓN DE LA TESIS II.4o.C.47 C)."

- Lo anterior, porque si para fijar una pensión alimenticia definitiva se tomó en cuenta un determinado número de acreedores, es evidente que el solo hecho de que ese grupo se incremente, ante el nacimiento de uno o más hijos del deudor, implica una variación en las circunstancias que imperaban cuando se fijó esa pensión, que hacen procedente la acción de reducción, pues los hijos menores tienen a su favor la presunción legal de necesitar alimentos, de modo que el juzgador, precisamente tomando en cuenta su interés superior debe tomar en

⁶ Localización tesis aislada, registro No: 272217, Sexta Época, Tercera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XIX, Cuarta Parte, página 174.



cuenta que el actor también tiene la obligación legal de proporcionar alimentos al nuevo hijo, al igual que debe hacerlo con el resto de sus hijos menores de edad.

- En ese sentido, el Juez debe ponderar el monto de la pensión, no sólo con el fin de respetar la proporcionalidad que rige en materia de alimentos, sino también de buscar un equilibrio e igualdad de circunstancias entre los hijos del deudor.

- Esto, al margen de la capacidad económica del obligado, como señala el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito en el criterio citado, porque en cualquier caso y sea cual fuere esa capacidad, es evidente que el nacimiento del nuevo hijo implica una disminución en su capacidad económica, ya que por ley está obligado a otorgar, en proporción a sus haberes, todos los rubros que comprende el concepto de alimentos.

14. El **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito**, al resolver el amparo directo ***** , analizó un asunto con las siguientes características.

15. En una controversia de derecho familiar, un deudor alimentario demandó la reducción de la pensión alimenticia que tiene fijada en favor de dos hijos menores de edad por virtud de un convenio aprobado por el Juez, que inicialmente se fijó en \$***** mensuales, la cual se incrementaría en un *****% cada año; y que al momento de presentar la demanda asciende a \$*****; cantidad que, dijo, corresponde a un *****% de sus ingresos, y se le descuenta vía nómina.

16. El deudor solicitó que la reducción fuera en un *****% de esa pensión y se cancelara el incremento anual del *****%, ya que sus ingresos han disminuido considerablemente según se refleja en sus declaraciones de impuestos, a la par que tiene dos nuevas acreedoras alimentarias, que son su esposa y una hija procreada con ella, de un año de edad; y porque la madre de los acreedores demandados percibe ingresos con los cuales también debe contribuir a los alimentos de éstos.



17. En la contestación a la demanda, presentada por la madre de los menores acreedores en su representación, se opuso a la reducción alegando falsedad en la disminución de los ingresos del actor, para lo cual señaló que éste adquirió un vehículo y enajenó un inmueble, además de que tanto él como su actual esposa son profesionales y tienen capacidad para atender a las necesidades de su hija pequeña. Asimismo, alegó descuido y desinterés del actor hacia los demandados, pues el cumplimiento de los alimentos no ha sido constante.

18. En primera instancia se consideró parcialmente fundada la acción, y se redujo la pensión a tres días de salario mínimo diario, dejando sin efectos el convenio de alimentos. Esa sentencia fue revocada en segunda instancia, para en su lugar, absolver de la reducción pretendida.

19. El actor promovió juicio de amparo directo, el cual fue negado con base en las siguientes consideraciones:

- La responsable, tomando en cuenta el interés superior de todos los menores de edad involucrados, estimó necesario probar las causas posteriores que determinarían un cambio en las posibilidades económicas del deudor o las necesidades de los acreedores alimentarios.

- Al respecto, tuvo por demostrada la existencia de las dos nuevas acreedoras alimentarias, y si bien eso implica disminución de los ingresos del deudor, es necesario realizar un balance y sopesar los ingresos y recursos económicos, así como la aptitud del obligado para generar ingresos adicionales según sus circunstancias personales, respecto de los gastos de manutención de sus acreedores alimentarios.

- Como el actor no exhibió soporte documental que justifique los gastos realizados para la manutención de sus nuevos acreedores alimentarios ni los suyos propios, se debe atender a la pericial en materia de trabajo social y demás pruebas de las que deriva que tanto el actor como la madre de los acreedores demandados son médicos anestesiólogos, y la nueva esposa es licenciada en derecho, así como que los ingresos del actor le son suficientes para solventar sus gastos y los de sus acreedores alimentarios, pues además de los ingresos



que obtiene en un hospital, está en aptitud de generar más ingresos en consulta privada u otros hospitales.

- También se justificaron las causas por las cuales se consideró que el actor actuó con mendacidad en cuanto al domicilio que señaló para el desahogo de la prueba pericial en trabajo social, así como por haber renunciado voluntariamente a su empleo dentro del hospital durante el juicio, hecho que no forma parte de la litis, ni el documento respectivo se ofreció como prueba superveniente.

- Por tanto, la responsable no sólo fue exhaustiva, sino que en forma objetiva analizó la litis y las pruebas rendidas, en especial la pericial en trabajo social.

- Contrariamente a lo señalado por el quejoso, se analizó la capacidad real del deudor y las necesidades de todos los acreedores alimentarios y la prueba pericial permitió establecer que los ingresos actuales del quejoso son suficientes para solventar los gastos de su familia actual y los propios del actor, e incluso resulta un superávit a su favor, por lo que la pensión alimenticia no es excesiva.

- El hecho de que surjan nuevos acreedores alimentarios, si bien provoca disminución de ingresos, no es suficiente por sí solo para considerar procedente la acción, sino que eso se debe basar en elementos objetivos que partan del análisis de los ingresos y gastos de manutención de todos los acreedores, para verificar si son insuficientes o no, de ahí que la prueba pericial en trabajo social constituye un medio idóneo para ese fin.

- Así, el nacimiento de un nuevo descendiente no en todos los casos, en automático, materializa una afectación a la capacidad económica del obligado.

- No pasa por alto el criterio sostenido por ese Tribunal Colegiado, titulado: "PENSIÓN ALIMENTICIA. PARA SU REDUCCIÓN BASTA DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UN NUEVO ACREEDOR SIN QUE SEA NECESARIO EVIDENCIAR QUE HA DEMANDADO SU PAGO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE



MÉXICO).",⁷ en el cual se ha sostenido que el nacimiento de un nuevo hijo evidentemente cambia las circunstancias bajo las cuales el deudor se obligó a pagar alimentos, ya que representa un cambio en sus posibilidades económicas, sin que sea necesario esperar a que se le demande el pago de alimentos por el nuevo acreedor.

- Sin embargo, considerando el interés superior del menor y el principio de proporcionalidad que rige los alimentos, no es posible establecer factores automáticos o aritméticos para determinar el monto de las pensiones alimenticias, sino ponderar las necesidades de los acreedores y las posibilidades económicas del deudor obtenidos de las circunstancias del caso, a efecto de que la medida alimentaria sea eficiente y no genere un desequilibrio en torno al derecho que se pretende proteger.

- Por lo cual el tribunal se aparta del mencionado criterio, para ahora considerar que cuando la petición de reducción de la pensión alimenticia, se funda en la existencia de un nuevo acreedor, a efecto de garantizar en forma eficaz los principios de interés superior del menor y proporcionalidad que rigen la materia de alimentos, es indispensable efectuar un análisis exhaustivo de las circunstancias de cada caso, pues el nacimiento o surgimiento de un nuevo acreedor no necesariamente incide en la real capacidad económica del obligado, ya que existe la posibilidad de que cuente con recursos suficientes para hacer frente a todas sus obligaciones y, en consecuencia, no deba disminuirse la pensión que reciben sus acreedores, quienes regularmente son ajenos a las nuevas responsabilidades que asume el obligado alimentario.

- Lo anterior es acorde también con la postura de que la capacidad del deudor para suministrar los alimentos no tiene una connotación estrictamente económica, sino que también deriva de la edad, aptitud, talento, cualidades y capacidades que tiene para seguir generando recursos económicos y cubrir los alimentos de sus acreedores.

⁷ Tesis II.4o.C.47 C, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, materia civil, Novena Época, registro digital: 166342, página: 3160.



- De esa manera fue correcta la ponderación hecha por la responsable a los medios de prueba del actor, pues por la forma en que planteó la acción, éste debía comprobar que tanto los gastos de sus nuevos acreedores alimentarios como los ingresos percibidos a la fecha de la presentación de la demanda no son suficientes para seguir aportando la cantidad proporcionada por concepto de pensión alimenticia, lo cual no se logró; y, por el contrario, los hechos alegados en la demanda fueron confrontados con el resultado de la prueba pericial en materia de trabajo social.

- Citando como apoyo la siguiente tesis «VI.2o.C.489 C» emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito: "ALIMENTOS. LA CAPACIDAD DEL DEUDOR PARA SUMINISTRARLOS NO TIENE UNA CONNOTACIÓN ESTRICAMENTE ECONÓMICA."⁸

20. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido, pues existe discrepancia en la forma de resolver de cada uno de los tribunales contendientes sobre la acción de reducción de pensión alimenticia, cuando ésta se funda en el hecho de que al deudor alimentario le ha sobrevenido el nacimiento de un nuevo hijo.

21. Lo anterior, pues para el Tribunal Colegiado denunciante ese hecho es suficiente para estimar la necesidad de regraduar la pensión alimenticia originalmente fijada a favor de ciertos acreedores alimentarios, por estimar que dicha pensión fue fijada teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el número de acreedores, de manera que con el nacimiento de otro u otros hijos del deudor alimentario necesariamente se afecta su posibilidad de dar alimentos.

22. En cambio, para el tribunal denunciado no debe derivarse esa consecuencia de forma automática, sino que atendiendo al interés superior del menor y al principio de proporcionalidad que rige los alimentos, es necesario realizar un balance y sopesar los ingresos y recursos económicos, así como la aptitud

⁸ Publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, página: 1674.



del obligado para generar ingresos adicionales según sus circunstancias personales, respecto de los gastos de manutención de sus acreedores alimentarios, para verificar si son insuficientes o no, a efecto de que la medida alimentaria sea eficiente y no genere un desequilibrio en torno al derecho que se pretende proteger.

23. Inclusive, este último Tribunal Colegiado de Circuito expuso que anteriormente había sostenido el criterio acerca de que, para la procedencia de la reducción de alimentos, bastaba la prueba sobre el nacimiento de un nuevo hijo del deudor alimentario; pero una nueva reflexión le había llevado a cambiar su forma de resolver, para considerar la posibilidad de que, aun con el nacimiento de un nuevo hijo es posible que no proceda la reducción, si las posibilidades del deudor alimentario alcanzan para asumir todas sus obligaciones alimentarias, incluido al nuevo hijo.

24. En razón de lo expuesto, se advierte una discrepancia en los criterios asumidos por los tribunales contendientes respecto al mismo problema jurídico, puesto que hay una diferencia en la forma de resolver sobre la acción de reducción de pensión alimenticia, cuya causa de pedir se funde en el nacimiento de uno o más hijos del deudor.

25. **Tercer requisito. Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertida la contrariedad en las tesis de los dos tribunales contendientes, cabe la pregunta: ¿cómo debe resolverse la acción de reducción de la pensión alimenticia cuando ésta se funda en el nacimiento de un nuevo hijo o hijos del deudor, es decir, basta la prueba del nacimiento del o los nuevos hijos para que proceda la reducción, o no?

V. Criterio que debe prevalecer

26. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de que cuando se promueve la acción de reducción de la pensión alimenticia, alegando como causa de pedir el nacimiento de otro u otros hijos del deudor alimentario y dicho nacimiento se demuestra, no debe procederse en automático a la disminución, sino que, velando por el interés superior del menor, la protección y respeto de



los derechos de los menores de edad, el principio de proporcionalidad en materia de alimentos y el despliegue de las facultades de los Jueces de lo familiar, es necesario llevar a cabo el análisis integral de todos los elementos que permitan valorar las posibilidades económicas del deudor alimentario y las necesidades de todos los acreedores, a fin de que el Juez determine el importe que el deudor destina para cubrir los alimentos de los nuevos acreedores, así como lo necesario para la propia subsistencia del deudor, y a partir de ahí, considerar si es necesaria o no la reducción de la pensión que previamente se había fijado en favor de determinados acreedores.

27. Lo anterior, porque en dicha acción entran en juego los intereses y derechos de los menores de edad involucrados, tanto los acreedores alimentarios a quienes se demande la reducción, como aquellos cuyo nacimiento se alegue como motivo para pedir la disminución de la pensión preexistente. Lo cual torna imperativo que atendiendo al interés superior del menor y el carácter de orden público de los alimentos, se respeten los derechos que al respecto les asiste a niñas, niños y adolescentes, y a su vez, se atienda de mejor manera el principio de proporcionalidad rector en materia de alimentos.

28. En efecto, esta Primera Sala ha sostenido que el derecho y la correspondiente obligación de dar alimentos tiene carácter de orden público e interés social, pues trasciende a los integrantes del grupo familiar y el Estado tiene el deber de vigilar que entre las personas que se deben esta asistencia, se procuren de los medios y recursos suficientes cuando alguno de los integrantes del grupo familiar carezca de ellos o se encuentre en imposibilidad real de obtenerlos.⁹

29. Asimismo, el de alimentos tiene carácter de derecho fundamental de los menores de edad, según se establece en el artículo 4o. de la Constitución, en el sentido de que niñas y niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desa-

⁹ "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.". Tesis 1a. CXXXVI/2014 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 788 y registro digital: 2006163.



rollo integral. Así mismo se establece en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, como el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; por lo que los padres u otras personas encargadas les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño; en tanto que el Estado, por su parte, tomará las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por quienes tengan esa responsabilidad hacia el niño.

30. Ese deber estatal conecta con el que también corresponde al Estado de velar y cumplir el principio del interés superior de la niñez en todas sus decisiones y actuaciones, garantizando de manera plena sus derechos (artículo 4o. de la Constitución) así como de atenderlo en todas las medidas que tomen los tribunales, como una consideración primordial a atender (artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

31. Es así como esta Primera Sala ha establecido que, en atención al interés superior del menor y al principio publicístico que rige en los juicios de orden familiar conforme al cual el Juez cuenta con las más amplias facultades para actuar de oficio en protección de los intereses y derechos inmersos en esa rama del derecho, el Juez de lo familiar está facultado para decretar de oficio una pensión alimenticia en favor de algún menor de edad, siempre que se haya dado audiencia previa al obligado y en autos consten los elementos suficientes para fijarla.¹⁰

32. Una manifestación de ese principio se encuentra en el artículo 5.1 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México (aplicable en uno de los casos contendientes), al establecer que las controversias de derecho familiar se consideran de **orden público**, y el Juez se encuentra facultado para **actuar de oficio**, especialmente tratándose de niñas, niños y adolescentes, así

¹⁰ "PENSIÓN ALIMENTICIA DEFINITIVA A FAVOR DE UN MENOR DE EDAD. EL JUEZ ESTÁ FACULTADO PARA DECRETARLA OFICIOSAMENTE EN ARAS DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR." «Tesis: 1a. CXIV/2014 (10a.)». Instancia: Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 549, registro digital: 2005927.



como en materia de alimentos, entre otros,¹¹ por lo cual debe implementar las medidas de protección conducentes a fin de garantizar el pleno goce, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

33. Por otra parte, se tiene presente que los alimentos comprenden diversos rubros para la subsistencia, como la comida, el vestido, la habitación, la atención a la salud, entre otros, y en cuanto a niñas y niños también comprenden los gastos necesarios para su educación y proporcionarles un oficio, arte o profesión.

34. De igual manera, los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos, y a la necesidad del que debe recibirlos; y por lo mismo, en su determinación puede haber cambios ante la variación de circunstancias, por lo cual no rige la cosa juzgada.

35. En ese sentido, la acción de reducción de pensión alimenticia tiene por objeto, como su nombre lo indica, que se reduzca el monto de la pensión, ya sea provisional o definitiva, fijada por el juzgador para el pago de alimentos, y generalmente se promueve con base en situaciones posteriores, que no pudieron ser tomadas en cuenta por el juzgador al momento de determinar el monto del pago de los alimentos.

36. Esta acción implica un proceso contencioso en el que se hacen valer hechos posteriores al momento en que se dictó la resolución que fijó la pensión alimenticia y se ofrecen pruebas para demostrar que las circunstancias que en su momento tomó en cuenta el juzgador para determinar la cantidad a pagar, han cambiado. Por su parte, el demandado (acreedor alimentario) se podrá oponer a esa pretensión y controvertir los hechos, así como aportar pruebas para demostrar sus defensas y objetar las del promovente. Así, la litis se centra, como se ha dicho, en determinar si debe reducirse o no la pensión alimenticia.

¹¹ También se mencionan los supuestos de personas con discapacidad, guarda y custodia, y las cuestiones relacionadas con violencia familiar.



37. Ahora bien, cuando al promover esta acción se alega como nueva circunstancia el hecho del nacimiento de otro u otros hijos del deudor alimentario, es preciso que en atención al principio publicístico que rige en su máxima amplitud en los juicios de lo familiar y el principio de interés superior de la niñez, el Juez garantice la satisfacción del derecho de alimentos y vele porque sean respetados y satisfechos los derechos de los menores de edad cuya existencia se invoca como causa para fundar la acción de reducción de alimentos.

38. Al efecto, el Juez debe analizar de manera integral todos los elementos que aporten las partes o las que se allegue en ejercicio de sus facultades en materia probatoria, para determinar cuáles son las necesidades alimentarias del o los nuevos hijos del deudor, y si éste las ha cumplido.

39. En vista de los hechos y pruebas que rindan las partes junto con los elementos que, en su caso, ordene el Juez de oficio en ejercicio de sus facultades, dicho órgano jurisdiccional se encontrará en condiciones de analizar la capacidad económica del que debe dar alimentos y las necesidades de quienes deben recibirlos, junto a lo necesario para la propia subsistencia del deudor alimentario para, a partir de tales elementos, determinar si la pensión preexistente fijada en favor de una parte de los acreedores debe ser reducida o no.

VI. Decisión

40. En razón de lo anterior, debe prevalecer el siguiente criterio:

REDUCCIÓN DE PENSIÓN ALIMENTICIA. FORMA DE RESOLVER LA ACCIÓN RELATIVA CUANDO SE FUNDA EN EL NACIMIENTO DE NUEVOS HIJOS DEL DEUDOR ALIMENTARIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes discrepan sobre cómo debe resolverse la acción de reducción de pensión alimenticia cuando se funda en el nacimiento de otro u otros hijos del deudor alimentario, pues para uno de esos tribunales, basta la demostración de ese hecho para que proceda la disminución, mientras que para el otro no es así, sino que se requiere además agotar otros medios de prueba, para determinar si la pensión fijada previamente debe reducirse.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando se promueve la acción de reducción de pensión alimenticia alegando como causa de pedir el nacimiento de otro u otros hijos del deudor alimentario, no basta la prueba de ese nacimiento para proceder en automático a la disminución solicitada, sino que atendiendo al principio de proporcionalidad rector de los alimentos, considerando las posibilidades económicas del deudor alimentario y las necesidades de todos sus acreedores, el Juez ha de determinar el importe que el deudor destina para cubrir los alimentos de los nuevos acreedores y, a partir de ahí, considerar si procede o no la reducción de la pensión que previamente se había fijado en favor de los demandados.

Justificación: Lo anterior es así, porque atendiendo al principio publicístico que rige los procesos judiciales del orden familiar y al imperativo de tener como consideración primordial el interés superior de la niñez, el Juez familiar debe velar por que se respeten los derechos de los menores de edad involucrados, tanto los que fueron demandados, como aquellos cuya existencia se invoca como motivo para reducir la pensión alimenticia, y asegurarse de que sus derechos alimentarios sean respetados y satisfechos cabalmente. Para lo cual, a partir del análisis integral de los elementos para valorar las necesidades alimentarias de todos los acreedores, y la capacidad económica del deudor, se podrá determinar el importe de alimentos que corresponde a los acreedores de la pensión preexistente y el importe que el deudor destina para cubrir los alimentos de los nuevos acreedores, junto a la propia subsistencia del deudor, para definir si cabe o no hacer una reducción a la pensión alimenticia respecto de la cual se ejerció la acción.

41. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento además en el artículo 218 de la Ley de Amparo,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 251/2020, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la última parte de este fallo.



TERCERO.—Publíquese la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y de los Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho de 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 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: La tesis aislada II.4o.C.27 C (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de junio de 2018 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, página 3107, con número de registro digital: 2017262.

Las tesis aisladas 1a. CXXXVI/2014 (10a.) y 1a. CXIV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REDUCCIÓN DE PENSIÓN ALIMENTICIA. FORMA DE RESOLVER LA ACCIÓN RELATIVA CUANDO SE FUNDA EN EL NACIMIENTO DE NUEVOS HIJOS DEL DEUDOR ALIMENTARIO.



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes discrepan sobre cómo debe resolverse la acción de reducción de pensión alimenticia cuando se funda en el nacimiento de otro u otros hijos del deudor alimentario, pues para uno de esos tribunales, basta la demostración de ese hecho para que proceda la disminución, mientras que para el otro no es así, sino que se requiere además agotar otros medios de prueba, para determinar si la pensión fijada previamente debe reducirse.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando se promueve la acción de reducción de pensión alimenticia alegando como causa de pedir el nacimiento de otro u otros hijos del deudor alimentario, no basta la prueba de ese nacimiento para proceder en automático a la disminución solicitada, sino que atendiendo al principio de proporcionalidad rector de los alimentos, considerando las posibilidades económicas del deudor alimentario y las necesidades de todos sus acreedores, el Juez ha de determinar el importe que el deudor destina para cubrir los alimentos de los nuevos acreedores y, a partir de ahí, considerar si procede o no la reducción de la pensión que previamente se había fijado en favor de los demandados.

Justificación: Lo anterior es así, porque atendiendo al principio publicístico que rige los procesos judiciales del orden familiar y al imperativo de tener como consideración primordial el interés superior de la niñez, el Juez familiar debe velar por que se respeten los derechos de los menores de edad involucrados, tanto los que fueron demandados, como aquellos cuya existencia se invoca como motivo para reducir la pensión alimenticia, y asegurarse de que sus derechos alimentarios sean respetados y satisfechos cabalmente. Para lo cual, a partir del análisis integral de los elementos para valorar las necesidades alimentarias de todos los acreedores, y la capacidad económica del deudor, se podrá determinar el importe de alimentos que corresponde a los acreedores de la pensión preexistente y el importe que el deudor destina para cubrir los alimentos de los nuevos acreedores, junto a la propia subsistencia del deudor, para definir si cabe o no hacer una reducción a la pensión alimenticia respecto de la cual se ejerció la acción.

1a./J. 8/2021 (11a.)



Contradicción de tesis 251/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. 19 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 1081/2019, en el que consideró que cuando la acción de reducción de pensión alimenticia, se funda en el hecho de que al deudor alimentario le ha sobrevenido el nacimiento de un nuevo hijo, ello es suficiente para estimar la necesidad de regraduar la pensión alimenticia originalmente fijada a favor de ciertos acreedores alimentarios, pues dicha pensión fue fijada teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el número de acreedores, de manera que con el nacimiento de otro u otros hijos del deudor alimentario necesariamente se afecta su posibilidad de dar alimentos, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 821/2017, el cual dio origen a la tesis aislada II.4o.C.27 C (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN ALIMENTICIA. PARA SU REDUCCIÓN, CUANDO LA PETICIÓN SE FUNDA EN LA EXISTENCIA DE UN NUEVO ACREEDOR, ES INDISPENSABLE EFECTUAR UN ANÁLISIS EXHAUSTIVO DE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE SE PRESENTEN EN CADA CASO ESPECÍFICO, ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR Y DE PROPORCIONALIDAD (MODIFICACIÓN DE LA TESIS II.4o.C.47 C)."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, página 3107, con número de registro digital: 2017262.

Tesis de jurisprudencia 8/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de once de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. PROCEDE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO EL JUEZ ANTE QUIEN SE PRESENTA LA DEMANDA MERCANTIL OMITE APLICAR EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 1127, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 36/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 12 DE MAYO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo;¹ 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;² en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal y el artículo 86, segundo pá-

¹ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sustentadas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como **entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito.**"

² "Artículo 21. Corresponde conocer a las salas: ...



rrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis sustentada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente Circuito.

Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido 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)."³

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue el titular del Juzgado de Distrito en Materia Mercantil Federal en el Estado de Tlaxcala, con sede en Apizaco, quien denunció la posible contradicción de criterios; por tanto, se actualiza el supuesto de legitimación previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Presupuestos para determinar la existencia de la contradicción de tesis.** Para determinar si el presente asunto cumple con los presupuestos de existencia de la contradicción de tesis, debe precisarse que este Máximo Tribunal, a ese respecto, ha sostenido los siguientes requisitos y/o lineamientos:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

"VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito con diferente especialización, para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³ Registro digital: 2000331, tesis P. I/2012(10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, Décima Época, página 9.



b) Que en esos ejercicios interpretativos se encuentre algún punto de conexión, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea sobre el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; habiéndose resuelto en forma discrepante.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

d) Que no es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar, en tal supuesto, la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

e) Que para el análisis de las ejecutorias y la consecuente determinación sobre la existencia de la contradicción, no es indispensable ni exigible que los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes constituyan jurisprudencia debidamente integrada.

Tales directrices han sido determinadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias de rubros siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."⁴

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁵

⁴ Tesis número 1a./J. 23/2010, emitida por esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123 «con número de registro digital: 165076».

⁵ Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁶

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁷

CUARTO.—**Criterios contendientes.** Los asuntos materia de la presente contradicción de tesis, se ocuparon de lo siguiente:

A. Criterio del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

De la ejecutoria emitida por ese tribunal al resolver el amparo directo **874/2018-II**, se advierte lo siguiente:

Mediante escrito presentado el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, **Liconsa, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de sus apoderados, demandó en la **vía ejecutiva mercantil**, de una persona física, entre otras prestaciones, el pago \$80,000.00 (ochenta mil pesos 00/100 moneda nacional) por concepto de suerte principal, derivado de la suscripción de un título de crédito (pagaré).

Del asunto en cuestión correspondió conocer al titular del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien por auto de veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, determinó registrar el expediente bajo el

⁶ Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 83, noviembre de 1994, página 35 «con número de registro digital: 205420».

⁷ Época: Novena Época. Registro: 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.



número **353/2018** y **desechar la demanda**, al considerar que **no era procedente la vía ejecutiva mercantil** intentada por la promovente, sino la diversa vía ejecutiva **oral** mercantil.

En desacuerdo con el proveído anterior, la persona moral actora –**Liconsa, Sociedad Anónima de Capital Variable**–, interpuso **recurso de revocación**, el cual fue resuelto en el sentido de declararlo **infundado** y **confirmar** el proveído recurrido.

Inconforme con la resolución que antecede, **Liconsa, Sociedad Anónima de Capital Variable** promovió juicio de amparo directo, a quien el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** le **concedió** la protección constitucional solicitada.

En específico, en ese juicio de amparo directo, el Tribunal Colegiado aludido, **al advertir la existencia de una violación evidente de la ley, procedió a suplir la deficiencia de la queja a favor de la peticionaria de amparo en términos de lo dispuesto en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo.**

El Tribunal Colegiado expuso que tratándose de la vía, cuando se resuelve que la misma es improcedente, la consecuencia está prevista en el **artículo 1127 del Código de Comercio**⁸ –**en específico segundo párrafo**–, en el cual se dispone que **cuando se declara la improcedencia de la vía, su efecto será el de continuar el procedimiento para el trámite del juicio en la vía que se considere procedente declarando la validez de lo actuado, con la obligación del Juez para regularizar el procedimiento de acuerdo a la vía que se declare procedente**, por lo que **no procedía desechar la demanda**; motivo por el cual,

⁸ **"Artículo 1127.** Todas las excepciones procesales que tenga el demandado debe hacerlas valer al contestar la demanda, y en ningún caso suspenderán el procedimiento. Si se declara procedente la litispendencia el efecto será sobreseer en segundo juicio. Salvo disposición en contrario si se declara procedente la conexidad, su efecto será la acumulación de autos para evitar se divida la continenencia de la causa con el fin de que se resuelvan los juicios en una sola sentencia. "Cuando se declare la improcedencia de la vía, su efecto será el de continuar el procedimiento para el trámite del juicio en la vía que se considere procedente declarando la validez de lo actuado, con la obligación del Juez para regularizar el procedimiento de acuerdo a la vía que se declare procedente."



a decir de ese Tribunal Colegiado contendiente, la responsable transgredió, en perjuicio de la peticionaria de amparo, los artículos 14 y 16 constitucionales.

B. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito

De la ejecutoria emitida por ese tribunal al resolver el **amparo directo 479/2019**, se advierte lo siguiente:

Mediante escrito presentado el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, **una persona física** demandó en la **vía ejecutiva mercantil** el pago de la cantidad de \$140,000.00 (ciento cuarenta mil pesos 00/100 moneda nacional), por concepto de suerte principal, intereses moratorios y costas correspondientes.

De la demanda en cuestión correspondió conocer al titular del Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, quien en cumplimiento a la ejecutoria de amparo **173/2019**,⁹ dictada por el mismo Tribunal Colegiado aquí contendiente, **con plenitud de jurisdicción** y previo requerimiento que hizo a la parte actora, mediante proveído de once de junio de dos mil diecinueve, **desechó la demanda** al considerar que no era procedente **la vía ejecutiva mercantil** pues, dijo, atendiendo a la cuantía del asunto, el procedimiento idóneo era el **oral mercantil**.

En desacuerdo con el proveído anterior, la parte actora en el juicio mercantil interpuso **recurso de revocación**, el cual fue resuelto en el sentido de declararlo **infundado** y **confirmar** el proveído recurrido.

Inconforme con la resolución que antecede, la parte accionante promovió juicio de amparo directo, el cual fue resuelto por el **Cuarto Tribunal Colegiado**

⁹ En sesión de nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito concedió la protección constitucional para el efecto de que se dejara insubsistente la resolución reclamada y se dictara otra en la que al resolverse el recurso de revocación, se abstuviera de considerar que en las copias para correr traslado a las partes, debe constar copia de la Clave Única de Registro de Población, así como de la identificación oficial; luego, **con plenitud de jurisdicción resolviera lo que en derecho corresponda**, esto es, sobre la admisión o no de la demanda o bien, acordara sobre diversa irregularidad que advirtiera.



en **Materia Civil del Tercer Circuito**, en el sentido de **negar** la protección constitucional solicitada, al considerar que la vía de tramitación adecuada era la ejecutiva mercantil oral.

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Del examen de esas ejecutorias materia de la denuncia, se concluye que **sí existe** la contradicción de tesis.

En efecto, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** consideró que, cuando el acto reclamado lo constituye la resolución que confirma la improcedencia de la vía **ejecutiva mercantil escrita** y **ordena desechar la demanda** por estimarse que la **vía procedente es la oral mercantil**, **debe suplirse la deficiencia de la queja en el amparo directo, en tanto que tal forma de proceder constituye una violación manifiesta de la ley que deja sin defensa a la parte quejosa** (actora en el juicio mercantil).

Lo anterior, ya que al **haberse desechado la demanda mercantil** se dejó de **aplicar** el contenido del **artículo 1127, segundo párrafo, del Código de Comercio** que establece que cuando se declare la improcedencia de la vía, **su efecto será el de continuar el procedimiento** para el trámite del juicio en la **vía** en que se considere procedente, declarando la validez de lo actuado; de ahí que, a decir del citado tribunal de amparo, **la falta de aplicación de esa disposición actualizó una violación evidente de la ley que dejó sin defensa al quejoso, por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de amparo.**

Por su parte, el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** también se ocupó de resolver un asunto en el cual el acto reclamado se hizo consistir en la resolución que confirmó la **improcedencia** de la **vía ejecutiva mercantil escrita** y **desechó la demanda** por estimar que la **vía procedente es la oral mercantil**.

Sin embargo, este último órgano de amparo **no suplió la deficiencia de la queja**, lo que revela que **no consideró actualizada una violación evidente de la ley que dejara sin defensa al quejoso por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de amparo.**



Así, se puede afirmar que el **punto de contradicción** en las resoluciones emitidas por los órganos contendientes radica en resolver la siguiente interrogante:

Cuando se ordena **desechar** la demanda intentada en el juicio natural por haberse concluido que la vía mercantil adecuada no es la planteada por la parte actora sino una diversa vía de naturaleza también mercantil, **¿Es factible considerar que debe suplirse la deficiencia de la queja en el amparo, en atención a que en el juicio de origen se actualizó una violación evidente de la ley que dejó sin defensa a la parte quejosa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de amparo?**

El **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** consideró que **sí debe suplirse**; el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** concluyó que **no**, por lo que es claro que uno y otro órgano dieron una respuesta diferente al mismo problema jurídico.

No obsta para establecer la existencia de un punto de contradicción, el hecho de que el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** no haya justificado por qué no procedió a suplir la deficiencia de la queja; pues la Ley de Amparo no obliga al órgano de amparo a precisar las razones por las cuales **no consideró** actualizada alguna de las hipótesis en que opera la suplencia de la queja.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. Esta Primera Sala concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio consistente en que **se actualiza una violación evidente de la ley que deja sin defensa al quejoso y obliga al órgano de amparo a suplir la deficiencia de la queja** cuando en el juicio natural se ordena **desechar** la demanda intentada por considerarse que la vía mercantil correcta no es la planteada por el actor, sino una diversa vía de naturaleza también mercantil. Lo anterior, pues en tales casos se incurre en una clara inobservancia del segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio, lo que afecta no sólo derechos procesales, **sino que incluso trasciende a los derechos sustantivos de la parte quejosa** (actora en el juicio mercantil).

El artículo 79 de la Ley de Amparo, establece:



"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de esta ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y, ..."

Antes de proseguir, es importante destacar que la actual fracción VI del artículo 79 de la Ley de Amparo tiene una redacción similar a la que tenía la entonces fracción VI del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo abrogada;¹⁰ por tal razón, continúan vigentes los criterios que sobre la fracción VI del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo abrogada emitió esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales determinó que la suplencia prevista en esa porción normativa sí operaba en los amparos en materia **civil**, toda vez que **el legislador, al emplear las palabras "en otras materias", se refirió a las que no estaban expresamente reguladas en las demás fracciones, y que eran, precisamente, la civil y la administrativa.**¹¹

Asimismo, sobre la fracción VI previamente transcrita que, se reitera, es de redacción análoga al 76 Bis de la Ley de Amparo abrogada, este Alto Tribunal ya ha concluido que la frase **"lo haya dejado sin defensa"** no debe interpretarse literalmente, toda vez que contra todo acto de autoridad existen medios de defensa, entre ellos el juicio de amparo; sino que debe entenderse en el sentido de que **la autoridad infringió determinadas normas, de forma que afectó sus-**

¹⁰ Ver cuadro comparativo nota 34.

¹¹ Tesis LIV/89, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, registro IUS-Digital: 205927, de rubro: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. EN LAS MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA PROCEDENTE."



tancialmente al quejoso en su defensa. De igual modo, se ha dicho que una "***violación manifiesta de la ley***" es la que **se advierte obvia, que es innegable e indiscutible, y cuya existencia no puede derivarse de una serie de razonamientos y planteamientos cuestionables.**¹²

Particularmente, esta Primera Sala ha sostenido que por "***violación manifiesta de la ley que deje sin defensa***", se entiende aquella **actuación que haga notoria e indiscutible la vulneración a los derechos fundamentales del quejoso, ya sea en forma directa, o bien, indirecta, mediante la transgresión a las normas procedimentales y sustantivas, y que rigen el acto reclamado.**¹³

Inclusive, al resolver el amparo directo en revisión 7867/2018, esta Primera Sala estableció que procede la suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo en asuntos de estricto derecho (como la mercantil) **aun en ausencia de argumentos** (agravios y/o conceptos de violación) **cuando existe una patente y notoria violación a la ley que deja al quejoso en indefensión.**

Una vez que conforme a la doctrina jurisprudencial se ha precisado la forma en que opera la suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, corresponde demostrar que, cuando en un **juicio mercantil** se declara la **improcedencia de la vía** por estimarse que la correcta es una diversa vía de naturaleza también **mercantil** (como lo oral mercantil o la ejecutiva mercantil oral), y **en vez de reencausar el litigio en la vía (mercantil) adecuada** se **desecha la demanda**, ello actualiza una **violación manifiesta de la ley que deja sin defensa al quejoso** (actor en el juicio natural).

¹² Tesis LIX/89, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, página 123, Registro IUS-Digital 205928, de rubro: "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA. SIGNIFICADO DEL SUPUESTO DE INDEFENSIÓN.". Asimismo, estas consideraciones fueron reiteradas en el precedente que deriva de la contradicción de tesis 369/2016, resuelta por el Tribunal Pleno el 20 de septiembre de 2018 y en el amparo directo en revisión 7867/2018, resuelto por esta Primera Sala el cuatro de noviembre de dos mil veinte.

¹³ Véase la jurisprudencia 1a./J. 17/2000, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDENCIA."



En efecto, el artículo 1127, párrafo segundo, del Código de Comercio, establece:

"Artículo 1127.

"...

"Cuando se declare la improcedencia de la vía, su efecto será el de continuar el procedimiento para el trámite del juicio en la vía que se considere procedente declarando la validez de lo actuado, con la obligación del Juez para regularizar el procedimiento de acuerdo a la vía que se declare procedente."

La mera lectura permite constatar que el enunciado normativo contenido en el precepto aquí transcrito, **es claro** por cuanto hace al **supuesto** y a la **consecuencia**; pues ese numeral **es preciso** al señalar que si se verifica el supuesto en el cual el órgano jurisdiccional declare la improcedencia de la vía intentada, la consecuencia será continuar el procedimiento para el trámite del juicio en la vía que se considere procedente, declarando la validez de lo actuado; con la obligación del Juez de regularizar el procedimiento.

Al respecto, incluso existe una **jurisprudencia firme y vinculante** de esta **Primera Sala** en la que se especifica que **la regla de derecho antes indicada está circunscrita a los juicios mercantiles, por lo que es inaplicable a controversias de otra naturaleza**.

La **jurisprudencia vinculante** de que se habla es la **1a./J. 5/2009**, de la literalidad siguiente:

"IMPROCEDENCIA DE LA VÍA. LA REGLA CONTENIDA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 1127 DEL CÓDIGO DE COMERCIO ESTÁ CIRCUNSCRITA A LOS JUICIOS MERCANTILES, POR LO QUE ES INAPLICABLE A CONTROVERSIAS DE OTRA NATURALEZA. De la interpretación sistemática del citado numeral se advierte que la regla que contiene, relativa a que cuando se declare fundada la excepción de improcedencia de la vía debe continuarse el procedimiento en la vía correcta, declarando válido todo lo actuado y regula-



rizando el procedimiento, está circunscrita a los juicios mercantiles, por lo que es inaplicable a controversias de otra naturaleza, pues dada la ubicación de dicha norma y según el contexto normativo al que pertenece, la expresión 'vía' que emplea se refiere a la forma del procedimiento a través del cual se deduce una pretensión netamente mercantil. Así, cuando se plantea que la pretensión de fondo no es mercantil sino de otra índole, y que por ello debió deducirse a través de los procedimientos regulados en leyes diversas, resulta evidente que no se actualiza la hipótesis prevista en el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio y, por tanto, es inadmisibles que el Juez enmiende la demanda del actor y continúe el procedimiento con arreglo a esas otras leyes, pues ello significaría: 1) actuar más allá de lo expresamente consignado en la norma; 2) romper el equilibrio procesal entre actor y demandado, permitiendo enmendar oficiosamente el yerro del actor que solicitó el desahogo de su demanda con base en leyes inaplicables; y, 3) incurrir en el absurdo de que el Juez acepte la validez de lo actuado en otro asunto conforme a normas ajenas a la materia que regula los procesos comunes."

Ante tal panorama, resulta **obvio, innegable e indiscutible** que si una demanda mercantil se presenta en una **vía mercantil** (como la ejecutiva mercantil) y el órgano jurisdiccional estima que la vía correcta es una **diversa** a la intentada por la parte actora pero **también de naturaleza mercantil** (como lo es la **oral mercantil** o la **ejecutiva mercantil oral**), entonces el juzgador **no debe desechar la demanda**; pues esta última **no es la consecuencia** que prevé el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio.

Es por ello que esta Primera Sala arriba a la convicción de que la **injustificada inaplicación** del segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio, **sí constituye una violación manifiesta** (evidente, patente, obvia) **de la ley**.

En este punto es relevante decir que la obviedad de la violación a la ley previamente descrita, no puede verse disminuida y menos aún desvirtuada con argumentos en los cuales se pretenda justificar que sólo procede reencausar la vía, en los términos ordenados en la fracción II del artículo 1127, cuando se resuelve una excepción de improcedencia de la vía, no así cuando el órgano jurisdiccional, de oficio, analiza dicho presupuesto procesal (la vía).



Lo anterior, pues, conforme a un argumento de *reductio ad absurdum*, resultaría ilógico que cuando la parte demandada se opone, mediante una excepción, a la vía planteada por el actor, el Juez sí debe reencausar la vía, pero cuando no existe tal oposición del demandado porque el Juez emprendió el estudio oficioso de la vía, no debe reencausarla. Sostener una postura así implicaría que el actor sólo puede verse beneficiado con la adecuación de la vía cuando hay oposición (excepción) de la parte demandada, pero no cuando el Juez mercantil actúe de forma oficiosa.

Un argumento así es evidentemente insostenible y no puede invocarse para pretender justificar la inaplicación del párrafo segundo del artículo 1127 del Código de Comercio.

Establecido esto, corresponde ahora poner en relieve que la aludida violación manifiesta (clara e indiscutible) de la ley **deja sin defensa a la parte quejosa** (actora en el juicio mercantil) **en tanto que deriva en una afectación de los derechos sustantivos tutelados por la Constitución.**

Para demostrar este aserto es necesario tomar en cuenta el contenido de los artículos 1038 a 1041 del Código de Comercio,

"Artículo 1038. Las **acciones que se deriven de actos comerciales se prescribirán** con arreglo a las disposiciones de este código."

"Artículo 1039. Los términos fijados para el **ejercicio de acciones procedentes** de actos mercantiles, serán fatales, sin que contra ellos se dé restitución."

"Artículo 1040. En la prescripción mercantil negativa, los plazos comenzarán a contarse desde el día en que la acción pudo ser legalmente ejercitada en juicio."

"Artículo 1041. La prescripción se interrumpirá por la demanda u otro cualquier género de interpelación judicial hecha al deudor, por el reconocimiento de las obligaciones, o por la renovación del documento en que se funde el derecho del acreedor.



"Se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial si el actor desistiese de ella o fuese desestimada su demanda."

Los anteriores preceptos regulan la **prescripción de las acciones mercantiles** (acciones que derivan de actos de comercio).

Particularmente, interesa destacar que conforme al artículo 1041 del Código de Comercio, por regla general, la prescripción de la acción **se interrumpe** por la presentación de la demanda; sin embargo, **si la demanda es desestimada no opera la interrupción de la prescripción de la acción.**

Esto permite destacar que el que no se observe el contenido del segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio **no se traduce en una mera violación procesal, sino que incluso trasciende a los derechos sustantivos de la parte actora.**

Se expone esto último, pues si el órgano jurisdiccional concluye que la vía mercantil originalmente intentada por la actora es improcedente en virtud de que el litigio se debe tramitar y resolver en diversa vía mercantil, pero el juzgador, en vez de continuar el procedimiento para el trámite del juicio en la vía mercantil que considera adecuada, **desecha la demanda,** coloca a la parte actora en **riesgo de que opere la prescripción de la acción que intenta.** Lo anterior, ya que **en un supuesto así la presentación del recurso de demanda no habrá interrumpido el plazo de prescripción al haber sido desestimada (desechada).**

Es decir, el no aplicar el contenido del artículo 1127, segundo párrafo, del Código de Comercio, se traduce en imponer injustificadamente al gobernado un requisito impeditivo u obstaculizador del derecho de acceso a la justicia tutelado en el artículo 17 constitucional.

Este precepto de la Norma Fundamental, en lo conducente, establece:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.



"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."

Al respecto, este Alto Tribunal ya ha establecido, de manera reiterada, que el **derecho de acceso a la jurisdicción** implica **la posibilidad de los gobernados para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales**, 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** de cada uno; y, en su caso, se ejecute tal decisión.

De igual forma, ha señalado que ese derecho se traduce en que los órganos jurisdiccionales estén **expeditos para impartir justicia** en los plazos y términos que fijen las leyes, **lo que significa que el poder público** –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o **Judicial**– **no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición injustificada alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales.**

Bajo esta lógica, como ya se apuntó, la inobservancia del segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio afecta no sólo derechos procesales, **sino que incluso trasciende a los derechos sustantivos de la parte quejosa** (actora en el juicio mercantil) **pues la inaplicación de ese precepto se traduce en la imposición injustificada de un obstáculo en el acceso a la jurisdicción e inclusive se puede traducir en la pérdida, por prescripción negativa, de la acción misma.**

De ahí que, en tal caso, el tribunal de amparo debe suplir la deficiencia de la queja con base en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo; **en el entendido de que esta regla general operará, en principio, a condición de que la vía mercantil adecuada deba tramitarse ante la propia persona juzgadora que ya conoce de la demanda; pues, de otro modo, el análisis y aplicación de las normas adjetivas relativas a la vía derivaría también en un pronunciamiento con relación a la competencia del órgano jurisdiccional, tópico**



respecto del cual existen reglas propias y a las cuales se debe atender caso por caso.

SÉPTIMO.—**Tesis de jurisprudencia.** Por lo expuesto en el considerando anterior, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. PROCEDE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO EL JUEZ ANTE QUIEN SE PRESENTA LA DEMANDA MERCANTIL OMITIÓ APLICAR EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 1127, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de diversos amparos directos en los cuales el Juez ante quien se entabló una demanda mercantil omitió aplicar el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio. Uno de los Tribunales Colegiados consideró que ello constituía una violación manifiesta de la ley que dejaba sin defensa a la parte quejosa, por lo que suplió la deficiencia de la queja, el otro órgano de amparo contendiente no efectuó tal suplencia de la queja.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la convicción de que cuando el Juez ante quien se presentó una demanda mercantil omitió aplicar el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio, procede suplir la deficiencia de la queja, en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo.

Justificación: Lo anterior es así, porque el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo faculta para suplir la deficiencia de la queja en materias de estricto derecho, como la mercantil, cuando se hubiere actualizado una violación evidente de la ley que haya dejado sin defensa a la parte quejosa, entendiéndose por tal, aquella actuación que haga notoria e indiscutible la vulneración a los derechos de la parte quejosa, tutelados por la Constitución General o por los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, mediante la transgresión a las normas procedimentales o sustantivas que rigen el acto reclamado. En ese sentido, esta Primera Sala concluye que cuando al decidir



sobre la procedencia de la vía mercantil intentada se omite aplicar el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio, procede suplir la deficiencia de la queja en el juicio de amparo respectivo. Ello, pues el aludido precepto de la legislación mercantil es claro y preciso al señalar que si se verifica el supuesto en el cual el órgano jurisdiccional declare la improcedencia de la vía mercantil propuesta por la parte actora, la consecuencia será continuar el procedimiento para el trámite del juicio en la vía mercantil que se considere procedente declarando la validez de lo actuado; con la obligación del Juez de regularizar el procedimiento. Por ende, si no se aplica esa norma de derecho y en vez de reencausar el litigio en la vía mercantil adecuada se desecha la demanda, ello derivará en la afectación de derechos sustantivos de la persona accionante, en tanto que el no reencausar la vía, además de traducirse en la imposición injustificada de un obstáculo en el acceso a la jurisdicción, puede derivar en la pérdida, por prescripción negativa, de la acción misma, ya que conforme al artículo 1041 de la codificación mercantil en cita, cuando en un juicio mercantil la demanda es desestimada no opera la interrupción de la prescripción de la acción. Por lo que, la suplencia de la queja en los términos aquí apuntados operará, en principio, a condición de que la vía mercantil adecuada deba tramitarse ante la propia persona juzgadora que ya conoce de la demanda; pues de otro modo el análisis y la aplicación de las normas adjetivas relativas a la vía derivaría también en un pronunciamiento con relación a la competencia del órgano jurisdiccional, tópico respecto del cual existen reglas propias y a las cuales se debe atender caso por caso.

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

PRIMERO.—**Sí existe contradicción de tesis** entre lo resuelto por el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo 874/2018 y el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** al resolver el amparo directo 479/2019.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de este fallo.



TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Esta sentencia se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. PROCEDE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO EL JUEZ ANTE QUIEN SE PRESENTA LA DEMANDA MERCANTIL OMITIÓ APLICAR EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 1127, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de diversos amparos directos en los cuales el Juez ante quien se entabló una demanda mercantil omitió aplicar el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio. Uno de los tribunales colegiados consideró que ello constituía una violación manifiesta de la ley que dejaba sin defensa a la parte quejosa, por lo que suplió la deficiencia de la queja, el otro órgano de amparo contendiente no efectuó tal suplencia de la queja.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la convicción de que cuando el Juez ante quien se presentó una demanda mercantil omitió aplicar el segundo párrafo del artículo



1127 del Código de Comercio, procede suplir la deficiencia de la queja, en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo.

Justificación: Lo anterior es así, porque el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo faculta para suplir la deficiencia de la queja en materias de estricto derecho, como la mercantil, cuando se hubiere actualizado una violación evidente de la ley que haya dejado sin defensa a la parte quejosa, entendiéndose por tal, aquella actuación que haga notoria e indiscutible la vulneración a los derechos de la parte quejosa, tutelados por la Constitución General o por los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, mediante la transgresión a las normas procedimentales o sustantivas que rigen el acto reclamado. En ese sentido, esta Primera Sala concluye que cuando al decidir sobre la procedencia de la vía mercantil intentada se omite aplicar el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio, procede suplir la deficiencia de la queja en el juicio de amparo respectivo. Ello, pues el aludido precepto de la legislación mercantil es claro y preciso al señalar que si se verifica el supuesto en el cual el órgano jurisdiccional declare la improcedencia de la vía mercantil propuesta por la parte actora, la consecuencia será continuar el procedimiento para el trámite del juicio en la vía mercantil que se considere procedente declarando la validez de lo actuado; con la obligación del Juez de regularizar el procedimiento. Por ende, si no se aplica esa norma de derecho y en vez de reencausar el litigio en la vía mercantil adecuada se desecha la demanda, ello derivará en la afectación de derechos sustantivos de la persona accionante, en tanto que el no reencausar la vía, además de traducirse en la imposición injustificada de un obstáculo en el acceso a la jurisdicción, puede derivar en la pérdida, por prescripción negativa, de la acción misma, ya que conforme al artículo 1041 de la codificación mercantil en cita, cuando en un juicio mercantil la demanda es desestimada no opera la interrupción de la prescripción de la acción. Por lo que, la suplencia de la queja en los términos aquí apuntados operará, en principio, a condición de que la vía mercantil adecuada deba tramitarse ante la propia persona juzgadora que ya conoce de la demanda; pues de otro modo el análisis y la aplicación de las normas adjetivas relativas a la vía derivará también en un pronunciamiento con relación a la competencia del órgano



jurisdiccional, tópico respecto del cual existen reglas propias y a las cuales se debe atender caso por caso.

1a./J. 3/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 36/2021. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 12 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Melesio Ramos Martínez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 874/2018, en el que consideró que cuando el acto reclamado lo constituye la resolución que confirma la improcedencia de la vía ejecutiva mercantil escrita y ordena desechar la demanda por estimarse que la vía procedente es la oral mercantil, debe suplirse la deficiencia de la queja en el amparo directo, en tanto que tal forma de proceder constituye una violación manifiesta de la ley que deja sin defensa a la parte quejosa, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 479/2019, en el que determinó que cuando el acto reclamado se hizo consistir en la resolución que confirmó la improcedencia de la vía ejecutiva mercantil escrita y desechó la demanda por estimar que la vía procedente es la oral mercantil, no se debe suplir la deficiencia de la queja, ya que no se actualiza una violación evidente de la ley que dejara sin defensa al quejoso por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo.

Tesis de jurisprudencia 3/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de siete de julio de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

ACCIÓN DE REVOCACIÓN DE DONACIONES ANTENUPCIALES Y ENTRE CÓNYUGES. LOS ARTÍCULOS 228 Y 233 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, ESTABLECEN LOS SUPUESTOS PARA SU PROCEDENCIA, LOS CUALES DEBEN GENERARSE DURANTE EL MATRIMONIO, Y EN ELLOS NO SE FIJA UN PLAZO PARA EL EJERCICIO DE DICHA ACCIÓN.

Hechos: El quejoso demandó de su exesposa la revocación de donaciones ocurridas durante el matrimonio; las diversas instancias sostuvieron que la acción de revocación de las donaciones hechas entre cónyuges resultaba improcedente, porque conforme a los preceptos referidos, dicha acción sólo podía plantearse durante la vigencia del matrimonio, y como en el caso la demanda se planteó después de que por sentencia firme se decretó el divorcio de las partes, dicho reclamo no podía prosperar; es decir, se sustentó en que los artículos 228 y 233 del Código Civil para el Distrito Federal establecían un límite temporal para ejercer la acción aludida.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, tanto las donaciones antenupticiales señaladas en el artículo 228, como las efectuadas entre cónyuges referidas en el artículo 233 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, están sujetas a lo previsto en el artículo 228 citado, el cual tiene como propósito primordial establecer los supuestos fácticos que podrán dar procedencia a la revocación de una donación hecha entre cónyuges, por lo que la locución "serán revocadas cuando, durante el matrimonio, el donatario realiza conductas de", sólo puede ser entendida



en relación con la realización de las conductas del donatario que darán causa a la revocación, y no como una regla que fije un límite temporal para el ejercicio de la acción de revocación; es decir, lo que prevé dicha disposición son los supuestos de procedencia para la revocación, los cuales deben generarse durante el matrimonio, por lo que los plazos para el ejercicio de la acción respectiva no están regulados en ese dispositivo.

Justificación: De una adecuada lectura de la norma, y atendiendo a una interpretación literal, histórica y conforme de los artículos 228 y 233 del Código Civil para el Distrito Federal, no se desprende que exista una limitación supeditada a la vigencia del matrimonio para promover la acción de revocación de donaciones entre consortes, sino que se establecen las causales de revocación condicionadas a que se actualicen dentro del matrimonio. En este sentido, el entendimiento de la norma conforme a su literalidad, no permite justificar en modo alguno que allí se establezca una regla de temporalidad que coarte el ejercicio de la acción procesal de revocación de donaciones entre cónyuges, ya que su construcción gramatical sólo responde a la lógica de fijar una condición para que las conductas del donatario puedan ser reprochables y dar causa a la revocación de la liberalidad; condición que consiste en que una o más de esas conductas se realicen mientras las partes están unidas en matrimonio. Por otra parte, no pasa inadvertido para la Primera Sala que, con la reforma que tuvo lugar en el año de 1983, el legislador local del entonces Distrito Federal eliminó la regla de antaño que preveía que las donaciones entre cónyuges sólo quedarían firmes con la muerte del donante, así como la relativa a que la revocación se podía solicitar en cualquier tiempo y libremente para, en su lugar, señalar que dichas donaciones sólo se podrían revocar "mientras subsistiera el matrimonio" y por causas justificadas a juicio del Juez, con fines de protección al donatario. No obstante, también es cierto que en la reforma de mayo del año 2000, el mismo legislador eliminó la parte del artículo 233 que establecía esa regla de temporalidad, para remitir la revocación de donaciones entre cónyuges a las mismas reglas de las antenupciales previstas en el artículo 228, en las que no se evidencia la previsión de un límite temporal para el ejercicio de la acción, así como tampoco se desprende ello de la exposición de motivos de la indicada reforma legal ni de las posteriores. En consecuencia, ante la ausencia de motivación del legislador y al no confrontar dere-



chos humanos o verificarse una acción afirmativa, debe estarse al texto expreso del precepto y ajustar su entendimiento a su literalidad.

1a. XL/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 4270/2019. Erick Roberto Zepeda Salinas. 10 de junio de 2020. Mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Jorge Mario Pardo Rebollo, quien formuló voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY PENAL MÁS FAVORABLE A LA PERSONA INDICIADA. NO PROCEDE RESPECTO A UNA REGLA DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL CUANDO LA VÍCTIMA O PERSONA OFENDIDA YA SATISFIZO, CONFORME AL MARCO JURÍDICO VIGENTE AL MOMENTO EN QUE OCURRIERON LOS HECHOS, LOS ACTOS NECESARIOS PARA QUE EL ESTADO INVESTIGUE EL DELITO.

Hechos: En la fecha en que la víctima presentó su denuncia, el delito de fraude era de persecución oficiosa. Posteriormente, una reforma al respectivo código penal determinó que ese ilícito era perseguible por querrela, lo que implica que prescribe la acción penal si no se presenta querrela en el plazo de un año a partir del conocimiento del delito. En el juicio de amparo, la persona indiciada señaló que debía aplicarse retroactivamente esa disposición, ya que la víctima presentó la denuncia después de un año del conocimiento de los hechos materia del delito.

Criterio jurídico: Con base en el principio de seguridad jurídica, una vez que la víctima presenta la denuncia, que es el acto jurídico por el cual se da noticia al Estado de la posible comisión de un delito, esta persona goza de la confianza legítima de que se investigará el delito; razón por la cual, si posterior a la denuncia se modifican las reglas procesales para la configuración de la prescripción de la acción penal, la persona indiciada no puede valerse de la aplicación retroactiva de esa reforma.



Justificación: La razón de ser de la prescripción de la acción penal es que todos los actores involucrados por la comisión de un delito (persona imputada, víctima, persona ofendida y Ministerio Público) gocen de seguridad jurídica; es decir, que conozcan las reglas y las bases sobre las cuales se ejercerán las facultades de investigación y sanción, propias del Estado. De esta manera, las normas que establecen la mecánica de su configuración señalan de manera precisa cuál debe ser la actuación de la víctima y del Ministerio Público desde el momento en que se considera que se cometió un delito. La prescripción de la acción penal, por extensión, también tiene efectos adversos para la víctima, quien, debido a su desinterés, por no presentar su querrela en el tiempo señalado para ello, ya no podrá obtener a su favor las reparaciones inherentes a su condición, a través de una sentencia condenatoria. Por lo tanto, no es posible concebir que en contra de la víctima o persona ofendida se configuren los efectos de una disposición que no incumplió, ni estaba en posibilidad de cumplir, pues en la fecha en que presentó su denuncia aún no nacía a la vida jurídica su obligación de presentar querrela ante el Ministerio Público en el plazo de un año a partir del conocimiento de la conducta delictuosa. Por el contrario, la víctima o persona ofendida cuenta con la confianza legítima de que una vez presentada su denuncia por el delito del que fue objeto, el Estado iniciaría las investigaciones necesarias para eventualmente ejercer su pretensión punitiva. Por lo tanto, no es jurídicamente válido que la víctima deba resentir los efectos jurídicos por un desinterés o abandono en obtener una respuesta punitiva del Estado, que en realidad no existió, al haber cumplido a cabalidad con la carga procesal que le fue propia en el tiempo previsto por el marco jurídico vigente en esa época.

1a. XXXVI/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 3033/2018. Blanca Rosa Zamacona Sánchez. 3 de marzo de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente. Disidente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA. SUPUESTOS EN LOS QUE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL PUEDE EXCEPCIONALMENTE REVERTIR LA CARGA DE LA PRUEBA.

Hechos: En un juicio ordinario civil se ejerció la acción de daño moral contra una empresa a partir del fallecimiento de una de sus trabajadoras dentro de sus instalaciones. La parte actora adujo como hecho ilícito el incumplimiento de la empresa a sus deberes de cuidado como patronal. En particular, le atribuyó no proveer la seguridad adecuada de la trabajadora; el retraso injustificado de su personal en la búsqueda y localización oportuna de la trabajadora, así como en dar noticia del deceso a las autoridades; la incertidumbre sobre las verdaderas circunstancias, motivos y lugar del fallecimiento; y, la falta de atención, apoyo e información a los familiares con motivo de los hechos. En primera instancia se tuvo por acreditada la acción; sin embargo, en apelación la Sala civil determinó que la parte actora no probó la conducta ilícita, por lo que absolvió a la empresa demandada.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que si bien en materia de responsabilidad extracontractual por daño moral, por regla general, corresponde a la parte actora probar los hechos constitutivos de los elementos de su acción, excepcionalmente procede invertir esa obligación adjetiva para que sea la parte demandada quien justifique alguno de estos hechos cuando entre las partes existe una relación asimétrica en torno a la proximidad probatoria del hecho.

Justificación: La anterior determinación tiene sustento en la garantía del derecho de igualdad de las partes en los juicios, como una manifestación del debido proceso, la cual exige la existencia de un equilibrio procesal entre ellas, de modo que se logre una concurrencia al litigio en un plano de igualdad material y no meramente formal, lo que implica que cualquier situación de facto que impida mantener ese equilibrio debe ser solventada por la autoridad jurisdiccional mediante las herramientas hermenéuticas correspondientes. Por lo tanto, procede invertir la carga de la prueba cuando, derivado de las circunstancias particulares del caso, la parte actora esté imposibilitada o tenga un alto grado de dificultad para acceder a los medios de convicción necesarios a fin de justificarlo y, en contrapartida, la parte demandada cuente con una mayor disponibilidad



de los medios de convicción y una mejor facilidad para aportarlos al juicio, a fin de acreditar el hecho contrario. La postura expresada se torna aún más relevante cuando la responsabilidad extracontractual por daño moral se hace derivar de un hecho ilícito conformado por el incumplimiento de deberes tutelares de derechos humanos, lo que resulta aplicable a los particulares siguiendo la doctrina sobre la transversalidad de los derechos humanos sustentada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en estos supuestos la necesidad de mantener el equilibrio procesal entre las partes garantiza, además del debido proceso, los derechos a la dignidad humana y una justa indemnización en favor de las víctimas, lo que justifica la inversión de la carga probatoria para imponer el deber de demostrar el hecho contrario al actuar ilícito a la parte que tiene una mayor proximidad probatoria (facilidad y disponibilidad).

1a. XXXVII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 5505/2017. Cristian Jesús Díaz Vargas. 13 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL ANTE LA MULTIPLICIDAD DE ADMINISTRACIONES (DOMICILIOS) DE LA PERSONA MORAL DEMANDADA. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ QUE ELIJA LA PARTE ACTORA, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1104, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

Hechos: Una persona moral demandó a otra diversa persona moral en un juicio ordinario mercantil; la demandada en su contestación, opuso la excepción de incompetencia por declinatoria, la cual resultó infundada y se declaró competente al Juez de Primera Instancia. La demandada promovió amparo indirecto en el que reclamó el artículo 1104 del Código de Comercio al considerar que



vulneraba el principio de seguridad jurídica, porque no define cuál es el domicilio que debe ser considerado como el de la administración de la persona moral; el Juez de Distrito consideró que el referido artículo 1104 era constitucional, pues interpretado armónicamente con el diverso 33 del Código Civil Federal, aplicado de manera supletoria, establece las bases para que las personas morales puedan conocer ante qué Juez se deben llevar los juicios que se promuevan en su contra; esto es, en el lugar donde se encuentra su administración, entendido como el primer lugar de importancia, anteponiéndose y prefiriéndose a otros.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 1104 del Código de Comercio, leído en su conjunto, contempla diversos supuestos para determinar la competencia, incluidos los que le asisten a los suscitados con personas morales, que no sólo se supeditan a lo establecido en la fracción III de este artículo; sin embargo, dicha fracción, en lo general, dispone que, de no actualizarse las fracciones anteriores, si se tuvieren varios domicilios, "el Juez competente será el que elija el actor". Adicionalmente, tal fracción cuenta con un párrafo adicional aplicable a las personas morales, señalando que el domicilio será donde se ubique su administración. Por lo que, de encontrarse en este último supuesto, cuando se tienen varias administraciones o bien varios establecimientos que pudieran entenderse como sus centros de administración, debe seguirse la misma regla interpretativa de pluralidad establecida en la propia fracción III que le corresponde; es decir, será el Juez competente el que elija el actor de entre la multiplicidad de administraciones.

Justificación: Dicha interpretación que se deriva de la literalidad del precepto es además consecuente con el beneficio del derecho de acción, que con la inclusión de dicha fracción III, en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, se buscó regular frente a la incertidumbre que podría generar tal pluralidad, por lo que la multiplicidad de administraciones no puede configurarse como un obstáculo para que el actor haga valer sus pretensiones en juicio. Por tanto, la idea que subyace en esta regla interpretativa del último párrafo en comentario es evitar precisamente que se pueda presentar una conducta fraudulenta o dilatoria por parte del demandado, al establecer que cuando existan diversos domicilios del demandado –y no se surtan los supuestos de las fracciones I y II–, quede a elección del actor decidir



cuál es el Juez competente. Ello resulta también consecuente con el espíritu de lo dispuesto en el artículo 1093 del Código de Comercio, al que hace alusión expresa el artículo 1104, el cual establece literalmente que: "En el caso de que se acuerden pluralidad de jurisdicciones, el actor podrá elegir a un tribunal competente entre cualquiera de ellas." En este sentido, resulta coherente que si el demandado conoce su situación de pluralidad de centros de administración, ante el riesgo de poder ser demandado en cualquiera de ellos, entra dentro de su previsión el pactar previamente cuál será la jurisdicción a la cual se someterá como lo establecen los demás supuestos del artículo; de lo contrario, la falta de tal diligencia no puede traducirse en la obstaculización del derecho de acción de su contraria, mucho menos cuando tal omisión pudiera realizarse con el fin de evadir el ejercicio de la acción. Por lo que, esta disposición no contraviene el principio de seguridad jurídica, sino que en su conjunto cuenta con las bases para ser debidamente interpretado entre los supuestos planteados aplicables a la fracción III del mismo.

1a. XXXIV/2021 (10a.)

Amparo en revisión 448/2020. Mx Farmacéutica, S.A. de C.V. 14 de abril de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DAÑO MORAL. CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA SOBRE LA ILICITUD DE LA CONDUCTA POR NEGLIGENCIA DE UNA EMPRESA RESPECTO DEL FALLECIMIENTO DE UNA TRABAJADORA O TRABAJADOR. SUPUESTO DE EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

Hechos: Una persona demandó el pago de una indemnización por daño moral a una empresa en la que laboraba su madre, pues esta última falleció en sus instalaciones. La parte actora consideró que la empresa incurrió en una con-



ducta ilícita por: 1) no proveer la seguridad adecuada a su madre en el trabajo; 2) el retraso injustificado de su personal en la búsqueda y localización oportuna de su madre, así como en dar noticia del deceso a las autoridades; 3) la incertidumbre sobre las verdaderas circunstancias, motivos y lugar del fallecimiento; y, 4) la falta de atención, apoyo e información al actor y sus demás familiares con motivo de los hechos. En primera instancia se le dio la razón, pero en segunda instancia, la Sala civil revocó la sentencia y absolvió a la empresa, al considerar que, conforme al material probatorio que obraba en autos, la parte actora no acreditó la conducta ilícita de la demandada. Inconforme, la parte actora promovió juicio de amparo, el cual fue negado por el Tribunal Colegiado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que si bien el sistema normativo que rige la distribución de la carga de la prueba en la acción de daño moral –integrado por los artículos 1.252 a 1.254 del Código de Procedimientos Civiles y el artículo 7.156, primer párrafo, del Código Civil, ambos del Estado de México– establece, como regla general, que corresponde a la parte actora acreditar plenamente la ilicitud de la conducta, excepcionalmente procede invertir esa carga de la prueba para que sea la parte demandada quien justifique la licitud de su conducta. Lo anterior, cuando el acto que se reclame como hecho ilícito consista en la violación a derechos fundamentales por parte de la patronal, como consecuencia del incumplimiento a sus deberes de cuidado, que derive en el fallecimiento de alguna de sus trabajadoras o trabajadores, en un contexto ajeno al desarrollo ordinario de sus labores.

Justificación: En el caso citado, a la parte actora le resultaría sumamente difícil o casi imposible demostrar que la demandada actuó con negligencia, pues implica el acceso a información, documentación y conocimientos técnicos no sólo sobre el marco obligacional de la empresa, sino sobre circunstancias concretas relevantes para la litis que únicamente la empresa podría conocer (testigos, documentos, dinámica de actividades internas, protocolos de seguridad, etcétera) y que justifiquen el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones para con sus empleados o empleadas, respecto de los cuales la parte trabajadora (o sus familiares) no tendrían disponibilidad o fácil acceso; a diferencia de la patronal, quien al ser la poseedora de la información necesaria, será quien cuente con la mayor proximidad probatoria (disponibilidad y facilidad) para aportar los elementos al proceso a fin de acreditar que su actuar fue lícito. Por lo tanto, a fin



de garantizar los derechos de igualdad procesal, como manifestación del debido proceso, a la dignidad humana y a una justa indemnización, es procedente invertir la carga de la prueba a fin de que sea la demandada quien acredite la licitud en su actuación.

1a. XXXVIII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 5505/2017. Cristian Jesús Díaz Vargas. 13 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DAÑO MORAL. LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 7.156, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO SON ENUNCIATIVOS, NO LIMITATIVOS.

Hechos: Una persona demandó el pago de una indemnización por daño moral a una empresa en la que laboraba su madre, pues esta última falleció en sus instalaciones. La parte actora consideró que la empresa incurrió en una conducta ilícita por: 1) no proveer la seguridad adecuada a su madre en el trabajo; 2) el retraso injustificado de su personal en la búsqueda y localización oportuna de su madre, así como en dar noticia del deceso a las autoridades; 3) la incertidumbre sobre las verdaderas circunstancias, motivos y lugar del fallecimiento; y, 4) la falta de atención, apoyo e información al actor y sus demás familiares con motivo de los hechos. En primera instancia se le dio la razón, pero en segunda instancia, la Sala civil revocó la sentencia y absolvió a la empresa, al considerar que no se acreditó la conducta ilícita. Inconforme, la parte actora promovió juicio de amparo, el cual fue negado por el Tribunal Colegiado bajo el argumento de que los hechos ilícitos en que sustentó su acción no se ubican en ninguno de los supuestos previstos en el segundo párrafo del artículo 7.156



del Código Civil del Estado de México. Por esta razón, el quejoso impugnó la constitucionalidad del citado artículo en el recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los supuestos sobre hechos ilícitos previstos en el artículo 7.156, párrafo segundo, del Código Civil para el Estado de México en relación con el daño moral son de carácter enunciativo y no limitativo, lo que salvaguarda los derechos a la dignidad humana y a una justa indemnización.

Justificación: El segundo párrafo del artículo 7.156 del Código Civil del Estado de México establece que, de conformidad con lo establecido por dicho ordenamiento, se consideran como hechos ilícitos: i) comunicar a una o más personas, la imputación que se hace a otra de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que cause o pueda causarle deshonra, descrédito o perjuicio, o exponerla al desprecio de alguien; ii) ejecutar una acción o proferir una expresión que, por su naturaleza, ocasión o circunstancia, pueda perjudicar la reputación del agraviado, fuera de una contienda de obra o palabra y con ánimo de ofender; y iii) imputar a otro falsamente un delito, ya sea porque el hecho es falso o inocente la persona a quien se imputa. Ahora bien, el artículo 7.154 del Código Civil del Estado de México define el daño moral como la afectación que una persona sufre en su honor, crédito y prestigio, vida privada y familiar, al respeto a la reproducción de su imagen y voz, en su nombre o seudónimo o identidad personal, su presencia estética, y los afectivos derivados de la familia, la amistad y los bienes. En ese mismo sentido, la doctrina divide el daño moral en la afectación a "la parte social o moral", que comprende el honor, la reputación, la consideración que de sí misma tienen los demás y en la "parte afectiva", que toca a la persona en sus sentimientos y sufrimientos. Por tanto, interpretar en sentido taxativo el artículo 7.156, segundo párrafo, del Código Civil en cita implicaría sesgar el concepto mismo de daño moral, al excluir, injustificadamente, toda reclamación que se sustente en un menoscabo a la parte afectiva de una persona y cualquier otro que, fuera de los tres supuestos previstos en esa porción normativa, configuren hechos ilícitos que incidan en la parte social o moral de una persona. Además, no hay nada en la frase "se consideran" contenida en el texto de esa porción normativa que, semánticamente, permita concluir que se usa en sentido taxativo. Por el contrario, su interpretación sistemática con los artículos



7.145, 7.154 y 7.155 del Código Civil mencionado permite concluir que tienen un sentido meramente enunciativo.

1a. XXXIX/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 5505/2017. Cristian Jesús Díaz Vargas. 13 de enero de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DICTAMEN EMITIDO POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR EN EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO. TIENE LA CALIDAD DE TÍTULO EJECUTIVO, SI LA OBLIGACIÓN CONTRACTUAL INCUMPLIDA QUE CONSIGNA ES CIERTA, EXIGIBLE Y LÍQUIDA.

Hechos: Una persona jurídica promovió juicio de amparo indirecto, en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al estimar que vulneraban el principio de seguridad jurídica, por facultar a la Procuraduría Federal del Consumidor para emitir un acuerdo de trámite que contenga el dictamen que constituirá un título ejecutivo no negociable en favor del consumidor, lo que se adujo cambiaba indebidamente la naturaleza de esa resolución administrativa.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los preceptos indicados que permiten a la autoridad administrativa crear un título ejecutivo, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, no conculcan el principio de seguridad jurídica.

Justificación: De la interpretación armónica de los artículos 114, 114 BIS y 114 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor, deriva que la Procuraduría



Federal del Consumidor tiene facultades para tramitar y resolver procedimientos de conciliación entre consumidores y proveedores de bienes o servicios, como un medio alternativo para la solución de las diferencias suscitadas entre ellos, de forma pronta y expedita, de manera que si tramitado el procedimiento respectivo las partes desavenidas no llegan a un acuerdo, se faculta a dicha dependencia para que emita el acuerdo de trámite que contenga el dictamen con carácter de título ejecutivo, siempre y cuando la obligación contractual incumplida que en él se consigne sea cierta, exigible y líquida a juicio de la autoridad judicial, por corresponder al órgano jurisdiccional verificar si se reúnen los requisitos necesarios para considerar si el documento constituye un título ejecutivo a efecto de que se dé trámite a la vía ejecutiva mercantil, porque solamente determinado el crédito, el incumplimiento y los requisitos esenciales del título ejecutivo, puede procederse a la ejecución en la referida vía sumaria.

1a. XXXIII/2021 (10a.)

Amparo en revisión 410/2020. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. 3 de marzo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: César de la Rosa Zubrán.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRUEBA ANTICIPADA. EL TRIBUNAL DE ENJUICIAMIENTO ESTÁ FACULTADO PARA VERIFICAR SI LAS CONDICIONES QUE MOTIVARON EL DESAHOGO DE LA PRUEBA ANTICIPADA EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL CONTIÑAN VIGENTES.

Hechos: En la etapa intermedia de un procedimiento penal se desahogaron como pruebas anticipadas testimonios de coimputados, pues éstos tenían el temor fundado de sufrir un daño a su persona. En la etapa de juicio oral se incorporaron esos testimonios, aunque en esa audiencia estuvieron presentes dichos testigos; después, el Tribunal de Enjuiciamiento los valoró y tomó en cuenta al dictar la sentencia definitiva. Esta determinación fue apelada. Al resolver



el recurso, el Tribunal de Alzada determinó que el Tribunal de Enjuiciamiento vulneró las reglas del debido proceso ya que, previo a incorporar los testimonios, debía verificar si las condiciones que motivaron el desahogo de manera anticipada persistían al momento de celebrarse el juicio, pues los referidos coinculpadados estuvieron presentes durante esa audiencia. Ante esa vulneración se absolvió a la persona sentenciada. Inconformes, las víctimas promovieron amparo directo, el cual fue atraído por esta Suprema Corte.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina procedente que el Tribunal de Enjuiciamiento verifique en la etapa de juicio oral si las condiciones que motivaron el desahogo de una prueba anticipada continúan vigentes al momento en que se celebre la audiencia de juicio, y en caso de que hayan cambiado esas condiciones, las pruebas se desahoguen materialmente en el juicio, siempre y cuando hayan sido ofrecidas y admitidas en la etapa intermedia.

Justificación: En el artículo 20, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, se reconoce el principio de inmediación, según el cual para el dictado de la sentencia en los procesos penales sólo se considerarán como pruebas aquellas que hayan sido desahogadas en el juicio oral; sin embargo, se prevé una excepción a dicho principio, pues establece que será posible desahogar pruebas de manera anticipada a la audiencia de juicio oral, cuando por su naturaleza así lo requieran, cuya excepción y requisitos de admisibilidad estarán previstos en la ley. En esa línea, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y el Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen que la prueba anticipada tendrá la naturaleza de prueba "condicionada", pues limitan su procedencia a casos en los que se encuentre en peligro de ser alterada o de perderse la prueba, como podría ser el caso de un testigo que se encuentra en inminente peligro de muerte que hace poco probable que sobreviva hasta el juicio oral o que se va a ausentar del país o por su estado de salud o incapacidad física o mental que le impidiese declarar, esto es, la prueba anticipada será admitida, únicamente, frente a circunstancias especiales como las referidas, al tratarse de una excepción al principio de inmediación. Ahora, de conformidad con el artículo 268, último párrafo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua (cuya norma corresponde con lo dispuesto por el artículo 306, segundo párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales), se



advierte que si la prueba anticipada es ofrecida y agregada al auto de apertura a juicio oral, entonces en la audiencia de juicio el Tribunal de Enjuiciamiento deberá verificar si las condiciones que motivaron el desahogo de la prueba anticipada en etapas previas continúan vigentes, si para ese momento las condiciones han cambiado, entonces deberán desahogarse, pero si continúan vigentes, únicamente deberán incorporarse al juicio. Todo ello previo debate entre las partes y verificación por parte de la autoridad judicial. Lo anterior se considera así, porque sólo a través del ejercicio de verificación referido, se asegura que únicamente ante circunstancias extraordinarias, actuales y reales, una prueba pueda ser valorada, a pesar de no ser desahogada frente al Tribunal de Enjuiciamiento, en términos de lo dispuesto en la fracción III del apartado A del artículo 20 constitucional.

1a. XXXV/2021 (10a.)

Amparo directo 18/2019. Lydia Chávez Meléndez y otro. 13 de enero de 2021. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Norma Lucía Piña Hernández y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes reservaron su derecho para formular voto de minoría. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Ramón Eduardo López Saldaña y Edwin Antony Pazol Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA UN AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. DEBE TENERSE POR CONSENTIDA CUANDO SE SEÑALA COMO ACTO RECLAMADO Y CON POSTERIORIDAD LA PARTE QUEJOSA ACEPTA QUE LA CAUSA PENAL QUE SE SIGUE EN SU CONTRA SE RESUELVA A TRAVÉS DE UN PROCEDIMIENTO ABREVIADO QUE ES AUTORIZADO JUDICIALMENTE.

Hechos: Al promover un juicio de amparo indirecto la parte quejosa reclamó la resolución de segunda instancia que confirmó un auto de vinculación a proceso que pesa en su contra, en el que alegó la inconstitucionalidad de los artículos 114 y 117, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales. Ante la negativa del amparo decretada interpuso recurso de revisión, el cual fue remitido



a este alto tribunal para conocer del reclamo de inconstitucionalidad de esos preceptos. Con posterioridad el recurrente aceptó que la causa penal fuera resuelta a través de un procedimiento abreviado en el que le fue dictada sentencia.

Criterio jurídico: Cuando la parte quejosa reclama la resolución de apelación que confirma un auto de vinculación a proceso y con posterioridad otorga su aceptación para que la causa penal sea resuelta a través de un procedimiento abreviado, el cual es autorizado por el órgano jurisdiccional, ello actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XIII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues dicha aceptación constituye un consentimiento de la acusación, su responsabilidad en la comisión de los hechos y a ser juzgada con los datos de prueba que sustentaron el auto de vinculación que pesa en su contra.

Justificación: Lo anterior, porque el procedimiento abreviado es instituido como una forma anticipada de resolución de la controversia penal que constituye una negociación entre la fiscalía y la defensa para que se emita una sentencia condenatoria una vez que el imputado ha sido vinculado a proceso y consiente la acusación, acepta su responsabilidad y admite ser sentenciado con base en los datos de prueba de la fiscalía a cambio de una reducción en la pena, siempre que se haya garantizado la reparación del daño, en caso de que exista, tal y como disponen los artículos 201 y 202 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Por lo tanto, siguiendo la lógica de lo resuelto por esta Primera Sala al emitir la jurisprudencia 1a./J. 33/2017 (10a.), de título: "CONSENTIMIENTO DEL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. ACONTECE CUANDO EL IMPUTADO ACEPTA CONCLUIR EL PROCESO PENAL A TRAVÉS DE UN ACUERDO REPARATORIO O SUSPENSIÓN DEL PROCESO A PRUEBA, POR LO QUE SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE AMPARO.", si un amparo es interpuesto en contra de una resolución que confirma un auto de vinculación a proceso, y posteriormente el quejoso expresamente acepta la instauración del procedimiento abreviado, el cual es autorizado judicialmente, tal reconocimiento constituye un consentimiento del acto reclamado, pues conforme a las reglas diseñadas para ese procedimiento, la persona imputada emite una aceptación de manera libre e informada de su participación en los hechos delictuosos, como a ser juzgada con el contenido de los datos de prueba que sustentaron la acusación ministerial y la emisión del



auto de vinculación a proceso que pesa en su contra, lo cual actualiza la causa de improcedencia del juicio prevista en el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo.

1a. XXXI/2021 (10a.)

Amparo en revisión 726/2019. Margarito Ibarra García. 29 de julio de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien precisó que está con el sentido, pero se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Santiago Mesta Orendain.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 33/2017 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo I, junio de 2017, página 461, con número de registro digital: 2014495.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TESTIMONIO DE PERSONAS CON TRASTORNO MENTAL TEMPORAL O PERMANENTE. LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 386 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES CONSISTENTE EN QUE NO ACUDAN A LA AUDIENCIA DE JUICIO Y SU DECLARACIÓN MINISTERIAL SEA REPRODUCIDA MEDIANTE LECTURA, NO ES VIOLATORIA DE LOS PRINCIPIOS DE INMEDIACIÓN, CONTRADICCIÓN E IGUALDAD PROCESAL.

Hechos: En un proceso acusatorio y oral se efectuó una interpretación constitucional sobre una excepción prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir de la cual se concluyó que estaba justificado que unas personas no acudieran ante el Juez a rendir su testimonio, y que su entrevista ministerial fuera reproducida mediante lectura a la audiencia de juicio. El análisis de esa interpretación fue omitida por el Tribunal Colegiado de Circuito.



Criterio jurídico: La excepción prevista en la fracción I del artículo 386 del Código Nacional de Procedimientos Penales, referente a la incorporación por lectura de declaraciones rendidas en la etapa de investigación, cuando quien deba rendir testimonio padezca un trastorno mental transitorio o permanente y, por eso no hubiese sido posible solicitar su desahogo anticipado, no vulnera los principios de inmediación, contradicción e igualdad procesal previstos en el artículo 20 de la Constitución Federal.

Justificación: La racionalidad tras esa excepción radica en que el trastorno mental permanente o transitorio con que cuenta la persona que rendirá testimonio en juicio le impide acudir ante el Juez y cumplir con la obligación legal de hacerlo, dicha condición deberá ser verificada por la persona juzgadora con base en las pruebas y circunstancias del caso. Por ello, se justifica que su declaración rendida ante la autoridad ministerial sea reproducida mediante lectura al juicio, respecto de la cual, las partes están en posibilidad de analizar su contenido y refutarla o constatarla, como corresponda, con los restantes elementos de prueba aportados al juicio oral, sin que ello implique que el Ministerio Público incumpla con la carga procesal de probar su acusación, aunado a que la persona juzgadora está obligada a valorar esa reproducción de manera libre y lógica, de forma conjunta e integral con las demás pruebas, acorde con lo dispuesto en el artículo 265 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Esta excepción no genera un desequilibrio procesal, pues desde el punto de vista de la parte oferente opera sin distinguir si la prueba pertenece a la acusación o a la hipótesis de la defensa, y desde la perspectiva de la persona sujeta al desahogo de la prueba, resulta aplicable a los testigos en general, víctimas u ofendidos, así como a las personas coinculpadas. Además, la incorporación leída de la entrevista de quien no puede declarar en juicio por causas ajenas a su voluntad contribuirá a los objetivos constitucionales del proceso penal de esclarecer los hechos, proteger al inocente, que el delito no quede impune y conseguir la reparación del daño. En consecuencia, la excepción prevista en el artículo 386, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales no resulta violatoria de los principios de inmediación, contradicción e igualdad procesal, previstos respectivamente en las fracciones II, IV y V, del apartado A, del artículo 20 constitucional.

1a. XXXII/2021 (10a.)

Amparo directo en revisión 1956/2019. Javier Ruíz Armenta y otros. 14 de abril de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara



Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Saúl Armando Patiño Lara y Ramón Eduardo López Saldaña.

Amparo directo en revisión 2112/2019. Francisco Javier García Barrientos y otro. 14 de abril de 2021. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Saúl Armando Patiño Lara y Ramón Eduardo López Saldaña.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DEMANDADA PROBAR SU INEXISTENCIA (OMISIÓN CONSISTENTE EN TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR CONDUCTO DE LA COMISIÓN DE AGUA DEL ESTADO).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN CONSISTENTE EN TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR CONDUCTO DE LA COMISIÓN DE AGUA DEL ESTADO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN CONSISTENTE EN TRANSFERIR LOS SERVICIOS PÚBLICOS).



COS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES AL MUNICIPIO DE ISLA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR CONDUCTO DE LA COMISIÓN DE AGUA DEL ESTADO).

V. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. MARCO CONSTITUCIONAL DE SU REGULACIÓN.

VI. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS SU PRESTACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. EL GOBIERNO ESTATAL PUEDE SOLICITAR A LA LEGISLATURA LOCAL SU CONSERVACIÓN CUANDO LA TRANSFERENCIA A LOS MUNICIPIOS IMPLICA UNA AFECTACIÓN A SU PRESTACIÓN EN PERJUICIO DE LA POBLACIÓN.

VIII. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. LA OMISIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL PARA TRANSFERIRLOS AL MUNICIPIO SOLICITANTE TRANSGREDE SU ESFERA COMPETENCIAL.

IX. SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES. LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS CUENTAN CON UN PLAZO DETERMINADO, A PARTIR DE LA RECEPCIÓN DE LA SOLICITUD DE LOS MUNICIPIOS, PARA REALIZAR LA TRANSFERENCIA TOTAL DE AQUÉLLOS, SIENDO TAMBIÉN QUE EN DICHO PLAZO PODRÁN HACER LA SOLICITUD DE RESERVARSE LA PRESTACIÓN DE ÉSTOS AL CONGRESO LOCAL.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE TRANSFERIR A UN MUNICIPIO LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES QUE VINCULAN AL PODER EJECUTIVO ESTATAL PARA QUE REALICE SU TRANSFERENCIA



EN UN PLAZO DETERMINADO, PRESENTE EL PROGRAMA RESPECTIVO Y GARANTICE LA CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO DURANTE EL TIEMPO EN QUE SE LLEVE A CABO DICHA TRANSFERENCIA.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 165/2019. MUNICIPIO DE ISLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 1 DE JULIO DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al **primero de julio de dos mil veinte**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 165/2019, la cual fue promovida por el Municipio de Isla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo Estatal y de la Comisión del Agua Local.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Interposición de la demanda.** El quince de abril de dos mil diecinueve, Eréndira Salgado Carrión, quien se ostentó como síndica única del Municipio de Isla del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió una demanda de controversia constitucional en representación de dicho Municipio, en contra del Poder Ejecutivo y de la Comisión del Agua, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuestionando lo siguiente:

i) La inconstitucional omisión del Gobierno de Veracruz de Ignacio de la Llave, por conducto de la Comisión del Agua del Estado, de resolver conforme a derecho la municipalización del servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; municipalización que fue solicitada legalmente y cuya omisión transgrede lo previsto en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con claridad establece que es el Municipio quien tiene a su cargo la competencia para prestar el mencionado servicio público municipal.



ii) La inconstitucional omisión del Gobierno del Estado de Veracruz, por conducto de la Comisión del Agua del Estado, de transferir y hacer entrega material de los bienes muebles e inmuebles, parque vehicular y recurso presupuestal, a fin de que sea posible prestar por el ente municipal el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon los siguientes antecedentes y conceptos de invalidez:

a) **Antecedentes.** El veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal y se expidió el tercer artículo transitorio, en los cuales se estableció que la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales le corresponde a los Municipios y que éstos podrían asumirlos previa aprobación del Ayuntamiento y solicitud al Gobierno del Estado; para lo que se debería elaborar un programa de transferencia del servicio en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud. Reforma constitucional que ocasionó que en el Estado de Veracruz se modificara la Constitución Local y se expidiera la Ley Orgánica del Municipio Libre, a fin de implementar un mecanismo de transferencia de esos servicios.

b) Bajo ese entendido, se alude que el catorce de junio del año dos mil doce, mediante el Acuerdo 724, la LXII Legislatura del Estado de Veracruz autorizó al Municipio de Isla la creación de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Isla, teniendo como objetivo proporcionar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales del Municipio. Posteriormente, el ocho de noviembre de dos mil doce, el Cabildo municipal, en sesión extraordinaria, **aprobó la solicitud** al Gobierno del Estado de la transferencia de la función y servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales con la finalidad de que el Municipio de Isla prestara y administrara las acciones relacionadas a los referidos servicios; ello, sin obtener ninguna respuesta.

c) Empero, años más tarde, el veinticinco de julio de dos mil dieciocho, el Cabildo municipal aprobó llevar las gestiones y acciones necesarias para la municipalización del sistema de agua potable y alcantarillado. Así, el veinticinco de julio de dos mil dieciocho, en acatamiento a lo acordado por el Cabildo, el presidente municipal del Ayuntamiento de Isla **solicitó por escrito al goberna-**



dor del Estado el traspaso de las funciones y servicios públicos del Estado al Municipio de Isla, respecto a la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales.

d) El escrito fue recibido en la oficina del gobernador ese mismo día, sin que hasta la fecha se haya dado contestación o **recibido** el programa de transferencia correspondiente dentro del plazo constitucional de noventa días, ni el de ciento ochenta días naturales a partir de la solicitud efectuada por el Municipio, en términos del diverso numeral 5 de la Ley para la Transferencia de las Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios del Estado de Veracruz.

e) **Razonamientos de invalidez.** A raíz del contexto fáctico expuesto en los párrafos previos, se argumenta que los actos omisivos impugnados vulneran el contenido del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, que consagra que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos como el de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Ello, pues el Municipio ya solicitó formalmente la transferencia de los citados servicios públicos (ante la indebida prestación de esos servicios) y la autoridad estatal ha sido omisa en plantear el programa de transferencia como lo marca la legislación veracruzana.

f) Omisión que resulta inconstitucional, teniéndose como precedentes aplicables lo resuelto en la controversia constitucional 151/2016, promovida por el Municipio de Minatitlán, Veracruz (en la que, ante la negativa por parte del Gobierno del Estado de transferir los citados servicios públicos, así como de la entrega material de los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y demás relativos a favor del Municipio, la Suprema Corte resolvió ordenar al Gobierno del Estado cumplir con lo mandado en el artículo 115 constitucional y entregar formalmente al Municipio los servicios), así como la controversia constitucional 42/2006, de diecisiete de enero de dos mil ocho, que dio lugar a la siguiente tesis P./J.33/2008: "TRÁNSITO. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO H, DE LA CONSTITUCIÓN, RESERVA ESE SERVICIO A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI UN GOBIERNO ESTATAL, A UNO DE ELLOS LE CONDICIONA SU TRANSFERENCIA AL CUMPLIMIENTO DE UN REQUISITO AJENO A ESA NORMA FUNDAMENTAL, VIOLA LA MISMA."

g) Citándose, a su vez, como aplicables los criterios que se reflejan en las siguientes tesis: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN



OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.", "CONTROVERSA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.", "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.", "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PLANTEARLAS CON LOS OTROS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO.", "CONTROVERSA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN." y "CONTROVERSA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."

3. Trámite de la demanda. Recibido el escrito de demanda, el quince de abril de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte registró el asunto con el número de expediente 165/2019 y designó, por razón de turno, a Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como Ministro instructor del procedimiento.

4. Por acuerdo de veintidós de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, teniendo como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo y a la Comisión del Agua, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo que lo llevó a emplazarlas para que dieran contestación a la demanda y señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad. Asimismo, requirió a tales autoridades para que enviaran copias certificadas de todas las documentales relacionadas con la omisión impugnada y ordenó dar vista del asunto a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su interés conviniera.

5. Contestación de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz. Notificada la admisión, por escrito recibido el cinco de junio de dos mil diecinueve en esta Suprema Corte, Jessica Aguirre García, en su carácter de jefa de la Unidad Jurídica de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz y en representación de la misma, dio contestación de la demanda en los términos siguientes:



a) En principio, por lo que hace a los antecedentes narrados en la demanda, era necesario precisar que la Comisión del Agua Estatal es un organismo que forma parte de la administración pública paraestatal del Gobierno de Veracruz y que fue creado mediante la Ley Número 21 de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Por ende, en términos de los artículos 2 y 3 de la ley invocada, las atribuciones en materia de aguas de jurisdicción estatal y prestación de servicios las ejerce el Ejecutivo del Estado, a través de dicha Comisión, prestando el servicio público de suministro, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, en los Municipios que tienen la capacidad de asumir dichos servicios, como es el caso del actor.

b) Dicho lo anterior, por lo que hace al hecho número 4 de la demanda, señala que es verdad que la Legislatura Local autorizó la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Isla; sin embargo, aclara que no se siguió el procedimiento previsto en la Ley No. 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios; de tal manera que si el Municipio aún no tenía en su poder el servicio de agua potable, era improcedente la creación del mencionado organismo.

c) El acuerdo no surtió efectos legales, siendo por esa razón que el Municipio actor inició nuevamente el trámite. Lo anterior se demuestra ante el hecho número 5, en la que se manifiesta que el ocho de noviembre de dos mil doce, el Municipio de Isla celebró una sesión en la que se emitió acuerdo para solicitar al Gobierno Estatal la transferencia del servicio; sin embargo, el mismo Municipio no le dio seguimiento al trámite.

d) Por otro lado, señala que es cierto que el Municipio realizó una nueva solicitud de transferencia de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, lo que llevó a que el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Local solicitara opinión a la Comisión, la cual se emitió el veinticinco de octubre de dos mil dieciocho.

e) Finalmente, solicita a la Suprema Corte que tome en cuenta que no ha existido omisión por parte de la Comisión para transferir el servicio, pues no es a ella a quien le corresponde la determinación de la municipalización de los referidos servicios de agua y alcantarillado.



f) Ahora bien, en torno a los conceptos de invalidez, señala que es falso que el servicio prestado por la Comisión sea de mala calidad, ya que se cuenta con personal capacitado para la prestación del servicio, que comprende, entre otras funciones: la operación de la infraestructura, mantenimiento de la misma, potabilización del agua, a través de los procedimientos autorizados por las normas oficiales mexicanas, recaudación, administración de los recursos y atención a los usuarios, entre otras.

g) Para tal efecto, tienen presente que la buena prestación del servicio garantiza el derecho humano al agua; de tal manera que si el Municipio actor solicita la transferencia del servicio, se debe garantizar que se continúe prestando en forma eficiente.

h) De igual manera, alega que es necesario que la Legislatura Estatal autorice la desincorporación del patrimonio afecto a la prestación del servicio, para que pueda ser transmitido al Municipio, como lo dispone el artículo 33, fracción XXXII, de la Constitución Local; de tal manera que la Comisión no puede disponer de los bienes que integran el patrimonio del organismo operador del Municipio de Isla, sino que debe ser autorizado por el Congreso Local, para que se transmitan al Municipio los bienes que integran el sistema de agua.

6. Contestación del Poder Ejecutivo de Veracruz. Por su parte, por escrito depositado el diecisiete de junio del dos mil diecinueve en la Oficina de Correos de la Ciudad de Xalapa, Veracruz¹ (recibido el veinticinco siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación), por conducto del secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Poder Ejecutivo rindió su contestación, argumentando lo que se expone a continuación:

¹ La ley reglamentaria de la materia autoriza la presentación de los escritos por correo, cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Corte, tal como se puede observar en el siguiente precepto:

"Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda.

"En estos casos se entenderá que las promociones que se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."



a) En cuanto a los hechos marcados con los números 1, 2, 3, 4, 7 y 8 no hace referencia a ellos, porque no constituyen propiamente hechos. En cuando a los hechos números 5 y 6; ni se niegan ni se afirman por no ser hechos propios de su representada.

b) La controversia constitucional resulta improcedente. Tuvo que haberse agotado el recurso o medio de defensa legal procedente, al tratarse de un aspecto de mera legalidad relacionado con la omisión de contestación de la solicitud de transferencia y no de constitucionalidad. Debió haberse promovido un juicio administrativo o juicio de amparo. Asimismo, en su caso, debió haberse agotado la controversia constitucional prevista en el ordenamiento jurídico estatal, al ser un servicio público que se encuentra reconocido en el artículo 71, fracción XI, inciso a), de la Constitución veracruzana.

c) En cuanto al único concepto de invalidez formulado por el Municipio actor, señala que es inatendible. Lo anterior, en virtud de que la controversia constitucional es improcedente porque el estudio de las causales de improcedencia resultan ser una cuestión de orden público y, en el caso, se actualizan las causales contenidas en el artículo 19 de la ley reglamentaria descritas previamente.

7. Referencia a la opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Gobierno Federal. El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Gobierno Federal se abstuvieron de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

8. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el tres de septiembre de dos mil diecinueve se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por no interpuestos los alegatos de las partes y se puso el expediente en estado de resolución.

9. Radicación. Finalmente, en atención a la solicitud formulada por el Ministro instructor, se acordó el quince de octubre de dos mil diecinueve remitir el expediente a la Primera Sala de esta Suprema Corte, para su radicación y resolución, misma que se abocó a su estudio por auto de veinticuatro de octubre siguiente.



II. Competencia

10. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción I y 11, fracción V, 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. En el caso, se impugnan actos del Gobernador Constitucional y de la Comisión del Agua, por lo que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Precisión de la litis

11. Atendiendo a lo previsto en la demanda de controversia constitucional y a las constancias que integran la totalidad del expediente, se estima que la materia del asunto se circunscribe a examinar la regularidad constitucional de lo siguiente: a) la omisión de transferir al Municipio los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, como facultad que corresponde de forma exclusiva a los Municipios, en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal y, consiguientemente, b) la omisión de transferencia y entrega material de los bienes muebles e inmuebles y recurso presupuestal para que el Municipio preste los servicios reclamados.

12. Por tanto, toda vez que el Municipio alega la existencia de tales omisiones y es a través del presente medio de control constitucional que se pretende declarar que las mismas son contrarias al mandato constitucional previsto en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución General, resulta lógico que no exista obligación para el actor demostrar tal circunstancia, sino que corresponderá a la autoridad demandada desvirtuar su dicho: pues es sobre quien recae la carga de la prueba demostrar la inexistencia de un acto negativo y, consecuentemente, podrá demostrar su falsedad. Lo anterior, con apoyo en los criterios P./J. 81/99 y P./J. 66/2009, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA



DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.² y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."³

IV. Oportunidad

13. La presente controversia constitucional se hace valer en contra de las omisiones identificadas en el apartado anterior. En ese tenor, toda vez que el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia sólo establece el plazo para la promoción de la controversia constitucional en contra de actuaciones, las cuales únicamente pueden ser actos, normas o límites distintos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, es criterio reiterado de esta Corte que cuando se combatan omisiones el plazo impugnativo se actualiza día a día mientras éstas subsistan; lo que nos lleva a concluir que, en el caso y toda

² Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 567, «con número de registro digital: 193446», de texto: "Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó."

³ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, «con número de registro digital: 166988», de texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnada en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional."



vez que se cuestionaron omisiones, debe tenerse por satisfecho el supuesto procesal de oportunidad de la demanda, ya que no concurre en el expediente algún elemento que nos permita apreciar que las omisiones reclamadas son en realidad actos positivos o que éstas dejaron de subsistir previamente a la interposición de la controversia.

14. A mayor detalle, en atención a lo sostenido en la controversia constitucional 10/2001, en la cual se dio lugar al criterio P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.",⁴ es criterio de esta Corte que cuando se cuestionen omisiones en una controversia constitucional, el plazo para su impugnación se actualiza día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de tal no actuar por parte de la autoridad.

15. Así las cosas, en el asunto que nos ocupa, consta en el expediente el escrito de veinticinco de julio de dos mil dieciocho, signado por el presidente del Ayuntamiento del Municipio de Isla, mediante el cual solicitó al gobernador del Estado de Veracruz girar las instrucciones y llevar a cabo las acciones correspondientes, a fin de traspasar al Municipio las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales. Escrito al cual se anexó el acta de sesión de Cabildo 32/2018, de veinticinco de julio de dos mil dieciocho, en la que, por unanimidad de votos de sus integrantes, se aprobó la propuesta de municipalizar el sistema de agua potable y alcantarillado a cargo del Gobierno del Estado, por lo que

⁴ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, Novena Época, «con número de registro digital: 183581», de texto siguiente: "El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."



se autorizaba al presidente municipal solicitar la transferencia de las citadas funciones y servicios públicos.

16. Asimismo, se advierte en el expediente que tal solicitud de transferencia fue recibida en la oficina de la secretaría particular del gobernador en la misma fecha de su emisión⁵ y que, mediante oficio C.JyDC/534/18⁶ de fecha diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del gobernador del Estado solicitó opinión al director general de la Comisión del Agua de Veracruz para darle curso legal y administrativo a la petición hecha por el referido presidente municipal, la cual fue emitida el veintinueve de octubre de dos mil dieciocho.⁷ Sin que posterior a ello se aprecie alguna otra actuación por parte del Ejecutivo Local en relación con la mencionada solicitud.

17. Consecuentemente, por lo que hace únicamente al presupuesto procesal de oportunidad y toda vez que en la demanda se limitó la litis a omisiones relacionadas con la transferencia de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, se considera que en el expediente no hay elementos que desvirtúen dicha calificativa de omisión identificada por el actor ni que previo a la controversia ya hubieran sido satisfechas. Por ende, debe reputarse como oportuna la demanda al correr el plazo impugnativo día con día.

V. Legitimación activa

18. Los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal⁸ y 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia⁹ disponen,

⁵ Foja 34 del expediente principal.

⁶ *Ibidem*, fojas 93 a 100

⁷ *Ibidem*, fojas 100 a 102.

⁸ "**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."

⁹ "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."



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, teniendo el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

19. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Eréndira Salgado Carrión, en su carácter de síndica única municipal del Ayuntamiento de Isla, Veracruz, quien acredita su personalidad con los siguientes documentos:

a) Copia certificada de la constancia de mayoría y validez expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz, el siete de junio de 2017, de la que se advierte que Eréndira Salgado Carrión fue electa como síndica municipal propietaria para la integración del Ayuntamiento actor.¹⁰

b) Copia certificada del acta de instalación de Cabildo Número 001/2018, de fecha primero de enero de 2018.¹¹

20. Por su parte, del artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, se advierte que es atribución del síndico representar jurídicamente al Municipio en los litigios en los que éstos fueren parte.¹² En consecuencia, se considera que se **cumple** con el requisito procesal

"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."

¹⁰ Ibidem, foja 09.

¹¹ Ibidem, fojas 10 a 14.

¹² **"Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, delegar poderes, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo.

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."



correspondiente, pues el Municipio es uno de las entidades reconocidas constitucionalmente para interponer una controversia constitucional y ello fue realizado mediante su representante legal.

VI. Legitimación pasiva

21. En primer lugar, debe señalarse que, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó la demanda el secretario de Gobierno del Estado, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, quien acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento,¹³ expedido por el gobernador constitucional de la entidad el primero de diciembre de dos mil dieciocho. Asimismo, en términos de los artículos 8, fracción X, 9, fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz,¹⁴ el titular del Ejecutivo del Estado podrá designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; siendo que el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno de Veracruz Ignacio de la Llave¹⁵ prevé que el secretario de Go-

¹³ Foja 112 del expediente principal.

¹⁴ **Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá: ...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I «del artículo 105» de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

Artículo 9. Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno."

Artículo 17. La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable."

¹⁵ **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 querrelas 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



bierno tendrá la facultad de 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, por lo que es de concluirse que cuenta con la representación del Poder Ejecutivo, el cual tiene la legitimación pasiva en este medio de control constitucional.

22. Por ende, se concluye que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave puede ser demandado a través de una controversia constitucional con fundamento en el inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional y, en el respectivo procedimiento, actuó a través de su legítimo representante, **por lo que se acredita el requisito de legitimación por lo que hace a esta autoridad demandada**. Sin que sea obstáculo que el referido inciso i) constitucional contemple solamente que la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales se suscita entre un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y no entre un Ayuntamiento y el Poder Ejecutivo de un Estado. Ello, pues ya es criterio consolidado de esta Corte que cuando se alude al orden jurídico estatal, se incluye a los distintos Poderes y órganos no subordinados que lo representan. Guarda aplicación lo dicho en la jurisprudencia P./J. 51/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PLANTEARLAS CON LOS OTROS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO."¹⁶

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."

¹⁶ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 813, «con número de registro digital: 192098», de texto: "Si bien es cierto que en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga legitimación para plantear los conflictos que se susciten entre los órganos originarios del Estado, por la vía de la controversia constitucional, al Municipio y no al Ayuntamiento, se entiende que aquél actúa en el mundo real y jurídico a través de su órgano de gobierno y representación política, que lo es el Ayuntamiento según lo previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional. De lo anterior se sigue que el Ayuntamiento, a través de los servidores públicos a los que la legislación estatal les dé la facultad de representarlo y de defender sus intereses, está legitimado para pedir que se diriman los referidos conflictos."



23. En segundo lugar y respecto a la Comisión del Agua del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, también se acredita el presupuesto procesal de legitimación. Se trata de un órgano que, aunque forma parte de la administración pública descentralizada, en el ámbito del servicio de agua y alcantarillado goza de autonomía, es el directamente encargado de prestar dichos servicios en los Municipios que correspondan y es el que detenta la propiedad de los bienes mediante los cuales se prestan dichos servicios. Adicionalmente, en el procedimiento actuó bajo su legítimo representante, pues la contestación de demanda fue signada por Jessica Aguirre García, jefa de la unidad jurídica de dicha Comisión, quien acreditó su personalidad con la copia certificada de su nombramiento.¹⁷ Lo anterior, con fundamento en los artículos 2, 15 y 16 de la Ley Número 21 de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹⁸ y

¹⁷ Foja 91 del expediente principal.

¹⁸ **Artículo 2.** En materia de aguas de jurisdicción estatal, así como de aquellas que para su explotación, uso o aprovechamiento les asigne la Federación, los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Administrar, suministrar, distribuir, generar, controlar y preservar su cantidad y calidad para lograr el desarrollo sustentable de dicho recurso;

"II. Participar en el Sistema Veracruzano del Agua;

"III. Prestar o concesionar, total o parcialmente, el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y demás legislación aplicable, velando siempre por el interés colectivo;

"IV. Participar en la planeación, regulación y expedición de la normatividad técnica en la materia;

"V. Aplicar o establecer, según el caso, las cuotas o tarifas que correspondan por la prestación de los servicios públicos, en los términos que señalen esta ley y demás legislación aplicable; y

"VI. Convenir la asunción del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de los servicios públicos.

"Los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado estarán obligados a fomentar el uso racional del recurso hidráulico y el establecimiento de sistemas de información necesarios para su mejor explotación, uso o aprovechamiento, los vecinos del Estado serán responsables por el uso del agua en los términos de la presente ley."

Artículo 15. Se crea la Comisión del Agua del Estado de Veracruz como un organismo público descentralizado, dotado de autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya organización y funcionamiento se regirá por las disposiciones de esta ley y su reglamento; su domicilio se localizará en la ciudad de Xalapa-Enríquez. La comisión fungirá como organismo operador estatal, será responsable de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Veracruzano del Agua y tendrá las atribuciones siguientes: ...

"XVI. Prestar, en los Municipios, los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, previo convenio con el Ayuntamiento respectivo y, en este caso, establecer y cobrar las cuotas y tarifas que se causen con motivo de la prestación de los servicios, así como de los subsidios que se otorgarán, de conformidad con lo establecido en esta ley y demás disposiciones aplicables."



31, fracciones I, VI y VIII, del Reglamento Interior de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz.¹⁹

VII. Causas de improcedencia

24. En su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo sostuvo que debía sobreseerse en la controversia constitucional, pues dado que la presunta omisión alegada por el actor versa sobre una posible violación al derecho de petición y no a una invasión de competencias, debían agotarse los recursos o medios de defensa ordinarios previos (juicio administrativo o juicio de amparo) a la interposición de la controversia. En el mismo sentido, se argumentó que toda vez que es en la Constitución Local, en su artículo 71, fracción XI, inciso a), donde se prevé que los Municipios tendrán a su cargo el servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, lo que procedía era la interposición de la controversia constitucional establecida en la legislación estatal.

Artículo 16. El patrimonio de la comisión estará constituida por:

"I. Los activos que le asigne el Gobierno del Estado;

"II. Las aportaciones federales, estatales, municipales y las que, en su caso, realicen los organismos operadores municipales o intermunicipales en su favor;

"III. Los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo o por cualquier otro servicio que el organismo preste a los usuarios;

"IV. Los créditos que obtenga para el cumplimiento de sus fines;

"V. Las donaciones, herencias, legados que reciba y demás aportaciones de los particulares, así como los subsidios y adjudicaciones a su favor;

"VI. Los remanentes, frutos, utilidades, productos, intereses y ventas que obtenga de su patrimonio; y,

"VII. Los demás bienes y derechos que adquiriera por cualquier título legal.

"Los bienes de la comisión, afectos directamente a la prestación de los servicios públicos de suministro de agua en bloque, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, serán inembargables e imprescriptibles."

¹⁹ **Artículo 31.** Corresponde a la unidad jurídica el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"I. Representar con el carácter de apoderado general a la comisión, en los procedimientos judiciales y administrativos en que se requiera su intervención.

"...

"VI. Contestar demandas, rendir informes, demandar, denunciar, querellarse, allanarse, desistirse, articular y absolver posiciones, ofrecer y desahogar pruebas, interponer recursos, otorgar el perdón judicial, comparecer a las audiencias y realizar los trámites necesarios para defender los intereses de la comisión y los que se requieran para el cumplimiento y la aplicación de la ley;

"...

"VIII. Elaborar los escritos de demanda o contestación según proceda en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad de leyes."



25. No se comparte esa petición de sobreseimiento. Contrario a las premisas de las cuales parte la autoridad demandada, el Municipio actor no tenía obligación de agotar procedimiento alguno para cuestionar actos omisivos, a fin de lograr la transferencia de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Es nuestro criterio reiterado que el principio de definitividad en la controversia constitucional sólo opera cuando en las legislaciones locales se establecen medios de defensa o recursos, siempre y cuando en la demanda no se hubieren planteado violaciones directas e inmediatas a la Constitución General, sino violaciones a las leyes locales que produzcan una transgresión a la Carta Magna a manera de consecuencia.

26. En el caso, es claro que en su demanda el Municipio de Isla no se queja de una violación a disposiciones secundarias, sino que aduce la existencia de una violación directa al artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. Sustenta esta conclusión el criterio resumido en la tesis P./J. 136/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."²⁰

27. No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio por esta Primera Sala, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

²⁰ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010», de texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



VIII. Estudio de fondo

28. El resto de la presente ejecutoria se dedica a evaluar la actitud omisiva del Poder Ejecutivo y de la Comisión del Agua de Veracruz, con la cual, el Municipio actor alega que se invade su esfera competencial respecto a la facultad constitucional de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, debiendo señalarse que, en términos de los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria de la materia,²¹ esta Primera Sala cuenta con facultades para examinar conjuntamente los motivos de invalidez propuestos por el Municipio actor a través de su síndico y, de ser el caso, suplir la deficiencia de los mismos.

29. Dicho ello, del único razonamiento de invalidez planteado se desprende que el Municipio actor impugna, esencialmente, que las omisiones por parte del Ejecutivo y de la Comisión del Agua Estatal de resolver la municipalización de los citados servicios y, consiguientemente, de la transferencia y entrega de los bienes muebles e inmuebles que correspondan para prestar dichos servicios en el ámbito municipal transgreden lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. Lo anterior, pues se ha cumplido con los requisitos correspondientes; en particular, con lo establecido en el artículo 4o. de la Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios del Estado de Veracruz, el cual únicamente señala que el procedimiento de transferencia se iniciará con la solicitud por escrito que el Ayuntamiento presente al Gobierno del Estado, adjuntando el acuerdo de Cabildo debidamente fundado y motivado que especifique la función o servicio público cuya transferencia se solicita; requisitos con los que cumplió el Municipio referido. Basando su razonamiento en que, en términos de la distribución competencial que ordena el artículo 115 constitucional, el Poder Ejecutivo Local no tiene la opción para decidir si transfiere o no el servicio que ejerce a través de la Comisión del Agua del Estado, ya que el único requisito de procedencia es que se plantee una solicitud aprobada previamente por el Ayuntamiento.

²¹ **Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."



30. En síntesis, se considera **fundada** la petición de invalidez del Municipio actor. Siguiendo nuestro precedente más reciente, la **controversia constitucional 151/2016**,²² cuando un Municipio solicita la municipalización de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, cumpliendo los requisitos legales que corresponden, los actos omisivos que implican la negación tácita de realizar todos los actos necesarios para llevar a cabo dicha transferencia generan una violación directa al artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. Para explicar a detalle esta conclusión, tal como se hizo en el precedente, se dividirá este apartado en dos secciones: en la primera, aludiremos al parámetro constitucional que rige la actuación competencial de los Municipios y Estados en materia de servicios de agua y alcantarillado (en específico, abundaremos sobre la legislación veracruzana aplicable); para después aplicar tales consideraciones al asunto que nos ocupa.

Definición del ámbito competencial y de las reglas y principios aplicables

31. El citado precepto constitucional que rige la materia de la presente controversia es el que sigue:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

" ...

²² Fallado por la Primera Sala en sesión de cuatro de abril de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz quien se reserva su derecho a formular voto particular.



"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales."

Transitorio de reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve

"**Artículo tercero.** Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los Municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los Gobiernos Estatales, o de manera coordinada con los Municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento. Los Gobiernos de los Estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al Municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

"En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los Gobiernos Estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de Estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La Legislatura Estatal resolverá lo conducente.

"En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes."

32. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como base de la división territorial y de la organización política y administrativa al Municipio, el cual tendrá a su cargo, entre otros, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales en los términos que las leyes federales y estatales lo establezcan.

33. En este orden, con fundamento en el artículo segundo transitorio de la reforma al artículo constitucional antes señalado, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación,



los Estados fueron obligados a adecuar sus Constituciones y leyes dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional; de modo que se reconocieran a cargo de los Municipios las funciones y servicios públicos previstos en la Norma Fundamental.

34. De conformidad con lo anterior, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave fue reformada mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado el tres de febrero de dos mil, para adecuarse al mandato de la Norma Fundamental, cuyo texto dispone:

"Artículo 71. Los Ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que: ...

"XI. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

"a) Agua potable, drenaje y alcantarillado; ..."

35. El dispositivo local anterior establece que la función administrativa y de Gobierno del Municipio se llevará a cabo de conformidad con las leyes estatales que al efecto apruebe el Congreso del Estado, las cuales, en todos los casos, deberán reconocer que los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios municipales de, entre otros, agua potable, drenaje y alcantarillado. En lo relevante al caso y a la materia de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, las leyes a que hace referencia la Constitución Local disponen:

Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz

"Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:



"...

"XXV. Tener a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; ..."

"Artículo 39. Las Comisiones Municipales son órganos que se integran por ediles con el propósito de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento, en lo relativo a la planeación estratégica municipal, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como de las dependencias, pudiendo, en su caso, proponer el nombramiento, suspensión o remoción de sus empleados."

"Artículo 40. El Ayuntamiento tendrá las comisiones Municipales siguientes:

"...

"XII. Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales; ..."

"Artículo 56. Son atribuciones de la Comisión de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y disposición de Aguas Residuales:

"I. Procurar y vigilar la administración y servicio de la distribución del agua potable;

"II. Cuidar de la conservación y limpieza de las fuentes y lavaderos públicos;

"III. Promover el establecimiento de sistemas de recolección de aguas residuales y, en su caso, el tratamiento de dichas aguas para su posible reutilización;

"IV. Vigilar y autorizar, previa aprobación de las dependencias de carácter federal y estatal competentes en la materia, la desecación de pantanos, ciénagas, manglares, esteros y lagunas y proponer las medidas necesarias para dar corriente a las aguas estancadas e insalubres; y,



"V. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables."

Ley Número 21 de Aguas del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave

"**Artículo 2.** En materia de aguas de jurisdicción estatal, así como de aquellas que para su explotación, uso o aprovechamiento les asigne la Federación, los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Administrar, suministrar, distribuir, generar, controlar y preservar su cantidad y calidad para lograr el desarrollo sustentable de dicho recurso;

"II. Participar en el Sistema Veracruzano del Agua;

"III. Prestar o concesionar, total o parcialmente, el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y demás legislación aplicable, velando siempre por el interés colectivo;

"IV. Participar en la planeación, regulación y expedición de la normatividad técnica en la materia.

"V. Aplicar o establecer, según el caso, las cuotas o tarifas que correspondan por la prestación de los servicios públicos, en los términos que señalen esta ley y demás legislación aplicable; y

"VI. Convenir la asunción del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de los servicios públicos.

"Los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado estarán obligados a fomentar el uso nacional del recurso hidráulico y el establecimiento de sistemas de información necesario para su mejor explotación, uso o aprovechamiento, los vecinos del Estado serán responsables por el uso del agua en los términos de la presente ley."



"Artículo 3. Los Ayuntamientos de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre, esta ley y demás leyes del Estado, prestarán, directamente o a través de sus correspondientes organismos operadores, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Asimismo, administrarán las aguas propiedad de la nación que tuvieren asignadas hasta antes de su descarga en cuerpos y corrientes que no sean de su competencia.

"El Ejecutivo del Estado, a través de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ejercerá las atribuciones previstas en el artículo 2 de esta ley y prestará los servicios de suministro de agua en bloque, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, en su caso, previo convenio a celebrarse en los términos de la presente ley y demás legislación aplicable."

"Artículo 7. El Sistema Veracruzano del Agua será el instrumento rector de las políticas, lineamientos y normatividad técnica para la planeación, formulación, promoción, instauración, ejecución y evaluación de la programación hidráulica en el Estado, a fin de que los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado logren:

"...

"IV. La prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

"V. La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas asignadas al Estado o a los Municipios; ..."

"Artículo 15. Se crea la Comisión del Agua del Estado de Veracruz como un organismo público descentralizado, dotado de autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya organización y funcionamiento se regirá por las disposiciones de esta ley y su reglamento; su domicilio se localizará en la ciudad de Xalapa-Enríquez. La comisión fungirá como organismo operador estatal, será responsable de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Veracruzano del Agua y tendrá las atribuciones siguientes:

"...



"**XVI.** Prestar, en los Municipios, los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, previo convenio con el Ayuntamiento respectivo y, en este caso, establecer y cobrar las cuotas y tarifas que se causen con motivo de la prestación de los servicios, así como de los subsidios que se otorgarán, de conformidad con lo establecido en esta ley y demás disposiciones aplicables; ..."

"**Artículo 32.** Las entidades paramunicipales o concesionarios que asuman el carácter de organismos operadores municipales, prestarán los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre, esta ley y demás legislación aplicable."

"**Artículo 47.** Los Ayuntamientos del Estado podrán otorgar:

"**I.** Concesión total o parcial de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

"**II.** Concesión total o parcial de los bienes del dominio público municipal que constituyan la infraestructura hidráulica, necesarios para prestar los servicios;

"**III.** Concesión para la construcción integral y operación de un sistema de servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

"**IV.** Concesión para la construcción, operación y mantenimiento de plantas de tratamiento y disposición de aguas residuales y manejo de lodos; y

"**V.** Autorización para prestar el servicio de conducción, potabilización, suministro, distribución o transporte de agua.

"Para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el presente artículo, el Ayuntamiento realizará los estudios que determinen su viabilidad técnica y financiera."

"**Artículo 48.** Las concesiones se otorgarán mediante licitación pública, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, a personas morales que cuenten con experiencia técnica y solvencia económica.



"En el otorgamiento de concesiones se deberá asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y equipamiento de los sistemas.

"En ningún caso, los concesionarios podrán dar en garantía los derechos de la concesión otorgada."

36. Los dispositivos señalados disponen, en conjunto, que los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición son atribución de los Ayuntamientos, los cuales los prestarán directamente o a través de organismos operadores, como es la Comisión municipal correspondiente para llevar a cabo las funciones de procuración, vigilancia, cuidado, promoción y protección relativas a dichos servicios, salvo que por decisión del Municipio la Comisión de Agua del Estado de Veracruz ejerza dichas funciones, previo convenio. Por su parte, se afirma que el Sistema Veracruzano del Agua es el instrumento rector de las políticas lineamientos y normatividad técnica para las tareas que conlleva la programación hidráulica del Estado, a fin de que los Ayuntamientos y el Ejecutivo Estatal logren la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas asignadas al Estado o a los Municipios.

37. Asimismo, prevén que los Ayuntamientos cuentan con la facultad de concesionar los servicios en mención, previa licitación, a particulares personas morales que demuestren contar con experiencia técnica y solvencia económica. Sin embargo, no debe perderse de vista que –como ya se refirió en esta ejecutoria– el artículo 115, fracción III, de la Constitución General dispone, en su párrafo segundo, que sin perjuicio de la competencia constitucional que se otorga a los Municipios respecto de las funciones y servicios señalados, éstos deberán observar lo dispuesto por las leyes federales, mientras que los artículos segundo y tercero transitorios de la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve establecen que los Estados debían adecuar sus Constituciones Locales y leyes y que la transferencia de funciones y servicios se llevaría a cabo de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de noventa días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.



38. Dicho de otro modo, mediante reforma constitucional que data desde finales de la década de los noventa, se estableció en la Constitución Federal un deber a las entidades federativas de transferir las funciones y los servicios públicos que establece la fracción III del artículo 115 y de adecuar su normatividad local de conformidad con ello en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de la reforma; pero dejó a la facultad configurativa de los Congresos Estatales la forma en que la transferencia en que las competencias señaladas debía efectuarse, una vez aprobada por el Ayuntamiento y solicitada al Ejecutivo Local.

39. Lineamientos constitucionales que, en consecuencia, hacen necesario para la resolución de la presente controversia acudir, a su vez, a lo que señala la Ley de Transferencia de Veracruz correspondiente, a fin de verificar los requisitos que el Congreso Local impuso para la transferencia de las funciones y servicios municipales, incluyendo los de servicios de agua y alcantarillado:

Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios

"Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer las bases a que se sujetará la transferencia de las funciones y servicios públicos que, en términos constitucionales, sean competencia de los Ayuntamientos y que, a la entrada en vigor del presente ordenamiento, preste el Gobierno del Estado directamente o de manera coordinada con los propios Ayuntamientos."

"Artículo 2. Los Ayuntamientos asumirán las funciones y servicios públicos que establecen los artículos 115, fracción III, de la Constitución Federal, 71, fracción XI, de la Constitución Local y 35, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, previa solicitud al Gobierno del Estado y conforme al programa de transferencia correspondiente. ..."

"Artículo 4. El procedimiento de transferencia iniciará con la solicitud, por escrito, que el Ayuntamiento presente al Gobierno del Estado. Con dicha solicitud, deberá acompañarse el Acuerdo de Cabildo, debidamente fundado y motivado, que especifique la función o servicio público cuya transferencia se solicita."



"Artículo 5. El Gobierno del Estado, una vez recibida la solicitud señalada en el artículo anterior, presentará al Ayuntamiento el programa de transferencia correspondiente, a fin de que la asunción de la función o servicio público se efectúe en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la recepción de dicha solicitud."

"Artículo 6. De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declaró reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 23 de diciembre de 1999, en el caso del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, previsto en el inciso a) de la fracción III del artículo 115 antes invocado, así como en los correlativos preceptos de la Constitución y leyes locales, dentro del plazo señalado en los artículos 5 y 7, fracción III de esta ley, el Gobierno Estatal podrá solicitar al Congreso del Estado, conservar en su ámbito de competencia dicho servicio, cuando la transferencia de Estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. El Congreso del Estado resolverá lo conducente.

"En su caso, el Congreso resolverá lo conducente, previa opinión del Consejo del Sistema Veracruzano del Agua, la que deberá fundarse y motivarse considerando los elementos de orden técnico y financiero para la correcta prestación del servicio de suministro del recurso hidráulico."

"Artículo 7. El programa de transferencia de cualesquiera función o servicio público, del Gobierno del Estado a los Ayuntamientos, deberá señalar, al menos:

"I. Los bienes muebles e inmuebles, parque vehicular y el personal afectos al servicio, así como el recurso presupuestal pendiente de ejercer en el año de transferencia;

"II. Los derechos y obligaciones que asumirá el Ayuntamiento, derivados de las resoluciones, contratos, convenio o actos dictados o celebrados con anterioridad a la transferencia de la función o servicio público;

"III. El plazo para la transferencia de la función o servicio público, que en ningún caso podrá ser mayor de ciento ochenta días naturales;



"IV. Las autoridades responsables que, en sus respectivos ámbitos de competencia, designen tanto el Gobierno del Estado como el Ayuntamiento, para la debida suscripción y ejecución del programa de transferencia; y

"V. La fecha en que, formal y materialmente, el Ayuntamiento asumirá la función o servicio público.

"Una vez transferida la función o servicio público solicitado, será de la competencia del Ayuntamiento de que se trate la determinación y cobro de las contribuciones y accesorios derivados de su prestación."

40. Del análisis a los preceptos transcritos se desprende que los Ayuntamientos deberán asumir las funciones y servicios que constitucionalmente le corresponden, previa solicitud al Gobierno del Estado y conforme al programa de transferencia relativo. Los preceptos en mención precisan que, por regla general, el procedimiento iniciará con la solicitud por escrito que el Ayuntamiento presenta al Gobierno del Estado, acompañada por el acuerdo de Cabildo debidamente fundado y motivado que especifique la función o servicio público cuya transferencia se solicita.

41. Una vez recibida dicha solicitud, el Gobierno del Estado deberá presentar al Ayuntamiento el programa de transferencia correspondiente, a fin de asumir la función o servicio público en un plazo máximo de 180 días naturales contados a partir de la recepción, en el cual deberán señalarse, al menos, los bienes afectos al servicio correspondiente y el recurso presupuestal pendiente de ejercer en el año de transferencia, los derechos y obligaciones que asumirá el Ayuntamiento, el plazo para la transferencia de la función o servicio (no mayor a 180 días naturales), las autoridades responsables en el programa de transferencia y la fecha en que formal y materialmente el Ayuntamiento asumirá la función o servicio. Hecho lo anterior, el Municipio será competente para determinar y cobrar las contribuciones y accesorios que deriven de la prestación de las facultades constitucionales relativas.

42. Siendo importante resaltar que la ley que se analiza prevé una excepción al mecanismo de transferencia cuando se trate de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, que consiste en que el Gobierno Local podrá solicitar al Congreso del



Estado conservar en el ámbito de su competencia dichas funciones; ello, cuando la transferencia de Estado a Municipio afecte en perjuicio de la población, su prestación, sobre lo cual el Poder Legislativo Estatal deberá resolver lo conducente, previa opinión fundada y motivada del Consejo del Sistema Veracruzano del Agua, considerando los elementos técnicos y financieros para la correcta prestación de los servicios de suministro del recurso hidráulico.

Resolución del caso concreto

43. Ahora bien, bajo los elementos normativos invocados, esta Primera Sala estima que es inconstitucional la omisión de municipalización y transferencia cuestionada por el Municipio actor.

44. En principio, atendiendo a la competencia que le corresponde según el artículo 115, fracción III, inciso a), constitucional y cumpliendo con lo previsto en los artículos 2 y 4 de la Ley Número 24 para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios, el Municipio de Isla presentó el veinticinco de julio de dos mil ocho un escrito al gobernador del Estado para solicitar la municipalización de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales. Documento que se acompañó del acuerdo del Cabildo municipal de veinticinco de julio de dos mil dieciocho, en el que la municipalización de los referidos servicios se aprobó por unanimidad de votos de sus integrantes.²³

45. Este escrito consta que fue recibido el mismo veinticinco de julio de dos mil dieciocho y que se le dio trámite por parte del gobernador del Estado. Se encuentra en el expediente el oficio CJyDC/534/18 de diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, mediante el cual, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo, para efectos de atender la petición del Municipio de Isla, solicitó la opinión de la Comisión de Agua Estatal, así como la respectiva opinión FOPE09/CAEV/DG/01/02/1528/2018 de veintinueve de octubre siguiente, suscrita por la jefa de la Unidad Jurídica de la Comisión, en la que destacó la delicada situación financiera del Municipio de Isla para enfrentar la carga de los servicios de agua y alcantarillado, pero aclaró que es respetuosa del procedimiento establecido en la ley para la transferencia correspondiente.

²³ Fojas 29 a 34 del expediente en que se actúa.



46. Posterior al escrito de transferencia y al trámite llevado a cabo en el seno de la administración pública, no existe en el expediente ningún elemento adicional que permita apreciar una contestación formal por parte del Ejecutivo a la solicitud de municipalización ni ulteriores actuaciones del Ejecutivo o de la Comisión del Agua en relación con dicha petición y el procedimiento establecido en la ley para ello.

47. En consecuencia, esta Suprema Corte llega a la convicción de que, en efecto, existe una falta de actuación por parte de las autoridades demandadas que afecta el detallado ámbito competencial del Municipio actor. Sin que en el caso se actualice algún supuesto de excepción. Es cierto que en la citada Ley Número 24 se señala que, en lo que respecta a los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, posterior a la solicitud y durante el plazo máximo de ciento ochenta días naturales en que se debe presentar el programa de transferencia, el Gobierno del Estado puede solicitar al Poder Legislativo la conservación de dichos servicios, siendo éste el que resolverá lo conducente.

48. Empero, se insiste, en el expediente no se encuentra ningún elemento que nos permita apreciar que estamos en dicho escenario de excepción y, además, si ésa hubiera sido la pretensión del Gobierno del Estado, debió haber presentado su inconformidad ante el Poder Legislativo en el plazo correspondiente; de lo cual tampoco existe ningún elemento valorativo que demuestre dicha condición.

49. Sin que sea obstáculo para llegar a esta determinación que no sea la primera vez que el Municipio de Isla intenta la municipalización de los referidos servicios o que sus actuaciones para este efecto hayan empezado desde hace varios años. Como el propio actor lo acepta, desde el diecinueve de julio de dos mil doce se le había autorizado la creación de una Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento y también desde el ocho de noviembre de dos mil doce había presentado formalmente una solicitud al Ejecutivo Local para municipalizar los mismos servicios públicos. En esa tónica, la autorización del citado organismo público descentralizado municipal más bien forma parte de las actuaciones que el Municipio efectuó, en ese momento, para poder prestar el servicio de agua y alcantarillado y no se puede reputar que estamos ante un escenario de consentimiento. El ejercicio de competencias constitucionales de manera definitiva no puede otorgarse por actos implícitos, pues la asignación de compe-



tencias se establece en la Constitución. Adicionalmente, los actos omisivos que hoy se reclaman no son los originados a partir del escrito del dos mil doce, sino de la citada petición de municipalización de dos mil dieciocho.

50. Guarda aplicación para resolver esta controversia, a su vez, la decisión adoptada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 42/2015, que dio lugar al criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 33/2008, de rubro: "TRÁNSITO. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO H, DE LA CONSTITUCIÓN, RESERVA ESE SERVICIO A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI UN GOBIERNO ESTATAL, A UNO DE ELLOS LE CONDICIONA SU TRANSFERENCIA AL CUMPLIMIENTO DE UN REQUISITO AJENO A ESA NORMA FUNDAMENTAL, VIOLA LA MISMA."²⁴

IX. Efectos

51. De conformidad con lo previsto en los artículos 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal²⁵ y 41, fracciones IV, V y VI, y 42, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105,²⁶ se or-

²⁴ Tesis publicada visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 1465, «con número de registro digital: 169169», de texto: "Conforme al artículo constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, es prerrogativa de los Municipios la prestación del servicio público de tránsito, estableciéndose en el artículo tercero transitorio que los servicios que venían prestando los Gobiernos de los Estados, antes de la entrada en vigor de las reformas, los Municipios podrían asumirlos previa aprobación del Ayuntamiento y solicitud al Gobierno del Estado, el cual debería elaborar un programa de transferencia del servicio en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la solicitud correspondiente. Por tanto, si un Municipio acredita la aprobación del Ayuntamiento para la asunción del servicio público de tránsito y haber elevado la solicitud respectiva al Gobierno del Estado, y éste no hace la transferencia en el plazo señalado en la Constitución, aduciendo que los elementos que prestarán el servicio no han acreditado los exámenes aplicados por la Dirección General de Seguridad Pública de la entidad, tal circunstancia equivale a una negativa tácita a realizar la transferencia al condicionarla al cumplimiento de un requisito no previsto en aquélla, con lo que viola el precepto constitucional especificado."

²⁵ "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: ...

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

²⁶ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...



dena al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave la transferencia de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y, consiguientemente y dado que ésta cuenta en su patrimonio con los bienes correspondientes en términos de la legislación aplicable, a la Comisión del Agua Estatal, la entrega material de los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y demás relativos que corresponden al Municipio de Isla, Veracruz, para la prestación de los servicios públicos señalados en esta ejecutoria.

52. Para lo anterior, las autoridades conminadas a dar cumplimiento a esta ejecutoria deberán proceder a la transferencia material de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, para lo cual, dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación que se le haga de esta sentencia, deberá acreditar a esta Sala haber cumplido con lo siguiente:

a) Elaborar y presentar al Municipio actor el programa de transferencia que deberá regir la transferencia de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

b) Haber transferido los recursos humanos y materiales necesarios para su prestación;

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

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

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

"Artículo 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."



c) Garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales a la población del Municipio actor durante el plazo en que se lleve a cabo la transferencia.

53. Todo lo anterior, en el entendido de que el Poder Ejecutivo Local queda obligado a informar periódicamente a este Alto Tribunal de los actos que realice tendientes al cabal cumplimiento de esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Isla, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de la omisión en que ha incurrido el Gobierno del Estado de transferir los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; así como la entrega material de los bienes muebles e inmuebles, recursos financieros y demás relativos que en su caso se encuentren en poder de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz y 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 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero por razones adicionales, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de febrero de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD (ACUERDO DE DOS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADO POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 12162/19).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL COORDINADOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN SU REPRESENTACIÓN (ARTÍCULO 46, FRACCIÓN VI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE LA PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, AL HABERSE PLANTEADO LA INVASIÓN A LA ESFERA COMPETENCIAL DEL INSTITUTO ACTOR (RESOLUCIÓN DE TREINTA DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPAREN-



CIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 12162/19).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ELEMENTOS Y SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN RESPECTO DE LA IMPROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES JURISDICCIONALES (RESOLUCIÓN DE TREINTA DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 12162/19).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SUPUESTO DE PROCEDENCIA EXCEPCIONAL CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL SI EL ACTOR SOSTIENE QUE ÉSTA IMPLICA UNA INVASIÓN A SU ESFERA COMPETENCIAL ES APLICABLE A LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN PROMOVIDO CONTRA UNA RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, AL SER ÉSTA UN ACTO MATERIALMENTE JURISDICCIONAL (RESOLUCIÓN DE TREINTA DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 12162/19).

VIII. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. MARCO CONSTITUCIONAL.

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CONOCER DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO U ORGANISMO, INCLUIDOS LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (RESOLUCIÓN DE TREINTA DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 12162/19).



X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CONOCER Y RESOLVER LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS CONTRA RESOLUCIONES DERIVADAS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN REALIZADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMACIÓN (RESOLUCIÓN DE TREINTA DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 12162/19).

XI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS PARA SU CLASIFICACIÓN DEBE SER ACORDE EN LOS TÉRMINOS QUE FIJE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO LAS PREVISTAS EN TRATADOS INTERNACIONALES (RESOLUCIÓN DE TREINTA DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE DICTADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN RRA 12162/19).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 357/2019. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 4 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES. SECRETARIO: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión virtual del día **cuatro de noviembre de dos mil veinte**.



VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Jorge Ventura Nevares**, en su carácter de coordinador general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante el INEGI), promovió controversia constitucional, en contra del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante el INAI), de quien reclamó lo siguiente:

"La ilegal declaratoria de competencia que asume el INAI **al admitir a trámite y resolver el recurso de revisión RRA. 12162/19**, mismo que derivó de una respuesta brindada por el instituto actor a una solicitud de información estadística y geográfica a través del servicio público de información, el cual debe ser prestado en forma exclusiva por este instituto, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 26, apartado B, constitucional y 47, 98, 99, 100, 101 y 102 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

"La violación que crea el INAI al resolver el recurso de revisión RRA. 12162/19, ya que invade la competencia y autonomía consagradas en el artículo 26, apartado B, constitucional, al dar trámite a un medio de defensa promovido en contra de una solicitud respuesta a una solicitud de información estadística y geográfica."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del asunto narrados en la demanda, son los siguientes:

- El dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, la Unidad de Transparencia del INEGI, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, recibió un requerimiento de información de estadística y geografía, equivocadamente identificado por la Plataforma Nacional de Transparencia como Solicitud de Acceso a la Información Número 4010000066219. En dicha solicitud requirió:

"... Solicito atentamente los precios recabados para la elaboración del Índice Nacional de Precios al Productor de las siguientes actividades económicas,



desagregadas por día de recolección y agente económico que lo produce, desde el 1 de enero de 2013 al 31 de julio de 2019:

"a) Clase 22110:

"1) Electricidad comercial

"2) Electricidad industrial en alta tensión

"3) Electricidad industrial en media tensión

"b) Clase 324110:

"1) Gas licuado

"2) Gasolina

"Aunado a lo anterior quiero manifestar lo siguiente:

"a) La información de precios a nivel agente económico tiene diversos componentes, entre los cuales se encuentran el costo de la molécula, la logística, la fecha y lugar de compra, la infraestructura con la que cuenta el agente económico; etcétera. Por lo cual sería posible identificar la estrategia comercial de cada agente, márgenes a o (sic) demás características que pudiesen considerarse secreto industrial o comercial.

"b) La información de precios es pública, toda vez que basta con consultar a los agentes económicos para conocer dichos precios. El INEGI ya cuenta con ellos por esta razón es eficiente que proporcione dicha información y reduzca el costo de búsqueda y recolección de los ciudadanos que lo requieren.

"c) De ninguna manera solicito ni tengo acceso a información de volúmenes de ventas, por lo que no podría estimar el nivel de ingresos de los agentes económicos.

"Las actividades económicas se encuentran especificadas en la tabla de ponderadores del INNP en la página del mismo INEGI" (sic).



"Otros datos para su localización

"Las actividades económicas enunciadas se encuentran especificadas en la tabla de ponderadores del INPP en la página del mismo INEGI' (sic)."

• A dicha solicitud, el once de septiembre de dos mil diecinueve, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía respondió a través de la Ventanilla de Atención a Usuarios del Servicio Público de Información, a través del correo electrónico *atención:usuarios@inegi.org.mx* enviándole la respuesta al correo electrónico registrado por el solicitante en la Plataforma Nacional de Transparencia, en la que manifestó lo siguiente:

"Sobre el particular, toda vez que su requerimiento deriva de la descripción, visualización y resumen de datos originados a partir de un fenómeno económico de estudio, refiere a información estadística y geográfica, la cual es generada en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, por lo que la misma no queda sujeta a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ello de conformidad con el artículo 47 de la Ley del Sistema, ya que únicamente queda sujeta la información correspondiente a la gestión administrativa del instituto que es la relacionada con la gestión de recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos y legales que le son asignados para el ejercicio de sus funciones. En ese orden de ideas hacemos de su conocimiento lo siguiente:

"El INEGI, realizó una búsqueda exhaustiva dentro de la información estadística y geográfica disponible en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, sin identificar la existencia de información estadística disponible tal y como la detalla en el contenido de su requerimiento respecto a:

"... los precios recabados para la elaboración del Índice Nacional de Precios al Consumidor de las siguientes actividades económicas, desagregadas por día de recolección y agente económico que lo produce, desde el 1 de enero de 2013 al 31 de julio de 2019:

"a) Clase 22110:

"1) Electricidad comercial



"2) Electricidad industrial en alta tensión

"3) Electricidad industrial en media tensión

"b) Clase 324110:

"1) Gas licuado

"2) Gasolina ...' (sic). Además, de que no existe disposición legal o normativa que obligue al instituto, a sus unidades administrativas o a los servidores públicos adscritos al mismo, a generar recolectar o procesar la información estadística de referencia con el nivel de desagregación que detallada en el contenido de su requerimiento.

"No obstante lo anterior en el Marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el instituto cuenta con información estadística y geográfica pública disponible para su consulta por cualquier interesado que podría resultar de su interés, ello atendiendo al contenido de su requerimiento, para lo cual se le informa lo siguiente:

"El INEGI, de acuerdo con las atribuciones referidas por los artículos 23 y 24 de la Ley del Sistema, cuenta con un Subsistema Nacional de Información Económica, el cual cuenta con un directorio nacional de unidades económicas, entre otra infraestructura de información y genera un conjunto de indicadores clave, relacionados como mínimo con el Sistema de Cuentas Nacionales; ciencia y tecnología; información financiera; precios y trabajo, para lo cual, el mismo produce, integra y difunde Información Estadística y Geográfica, que puede estar relacionada con el contenido de su requerimiento.

"En este sentido, el INEGI cuenta con información estadística y geográfica derivada del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), con los indicadores de los 'precios promedio' para el consumo de energía eléctrica, gas doméstico, para el periodo de agosto 2018 a julio 2019."

• **Recurso de revisión RRA. 12162/19.** Inconforme con la respuesta brindada a su requerimiento, el veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, el



requirente interpuso recurso de revisión ante el INAI, el cual se registró con el número de expediente RRA. 12162/19, mismo que fue admitido el dos de octubre de dos mil diecinueve; posteriormente, se dictó resolución el treinta de octubre siguiente en la que se decidió revocar el acto impugnado.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El organismo autor esgrimió tres conceptos de invalidez en los que, en síntesis, se duele de lo siguiente:

Primero. Violación a la autonomía del INEGI por invadir sus facultades para regular la captación, procesamiento y publicación de información estadística en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en adelante el SNIEG).

- El acuerdo de admisión impugnado viola el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, al vulnerar el ámbito de competencia del INEGI, ya que el INAI asumió competencia para conocer de un recurso de revisión del que es competente el primero de los mencionados, por promoverse en contra de la respuesta a un requerimiento de información de estadística la cual es captada, procesada y publicada en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (en adelante la LSNIEG).

- El INEGI cuenta con autonomía técnica y de gestión, relacionadas con su responsabilidad para normar y coordinar el SNIEG y regular la captación, procesamiento y publicación de la información, lo que implica que cuenta con las atribuciones de decidir qué, cómo y cuándo se capta la información estadística y geográfica, asimismo decidir sobre la metodología para el procesamiento de la información del SNIEG, así como sobre los alcances, oportunidad, forma y términos en que se publica y se da a conocer tal información.

- Por lo que la violación de competencia en cuestión, no sólo deriva en el desconocimiento de que el recurso previsto en la LSNIEG es el legalmente idóneo para conocer de las inconformidades contra los actos o resoluciones que dicte el INEGI como lo prevé el artículo 113 de la LSNIEG, sino además, que en la resolución que se dicte analizará la información otorgada por el INEGI y en su caso, como ya sucedió en diversos recursos de revisión, en los que existe la posibilidad de ordenar la revisión, búsqueda y la entrega de información estadística y



geográfica del SNIEG, en términos y formas distintas a las que el INEGI determinó viable para el SNIEG. Es decir, el INAI al emitir la resolución de fecha treinta de octubre de dos mil diecinueve asumió competencia sobre información que compete al INEGI.

- El INEGI como auténtico órgano con autonomía constitucional cuenta con especialización en la captación, generación y publicación de información estadística y geográfica del SNIEG, es decir, se trata de un órgano técnico e independiente que no se guía por intereses de otros órganos del Estado, por lo que, al gozar de autonomía constitucional y contar con la legislación especial reglamentaria del artículo 26, apartado B, constitucional, debe regir su información esencial en materia de información estadística y geográfica en dicha legislación, sin observar ninguna otra.

- Por tanto, concluye que el INAI viola la autonomía constitucional del INEGI, al asumir competencia para conocer y resolver el recurso RRA. 12162/19, con una legislación distinta a la exclusiva, aplicable y reglamentaria del precepto constitucional que brinda existencia originaria al INEGI, relativa a respuestas de requerimientos de información estadística y geográfica, respecto a la cual el INEGI cuenta con exclusiva competencia constitucional.

- Por ello considera que, de acuerdo con la naturaleza jurídica del INEGI, no es posible que los actos enmarcados en su función esencial y originaria como son por mandato constitucional normar y coordinar el SNIEG, sean revisados por otro órgano del Estado, pues ello significa homologar al INEGI a un órgano dependiente, haciendo nula su atribución constitucional; y ello haría una aberración jurídica que una institución no especializada en información, estadística y geografía, tuviera competencia para opinar, regular y tomar decisiones sobre estos temas, máxime cuando el constituyente permanente y el legislador crearon un órgano especializado para ello como es el INEGI.

- Que de conformidad con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional del artículo 6o., publicada el siete de febrero de dos mil catorce, se advierte que el INEGI es la institución con carácter de órgano constitucional autónomo encargado del SNIEG, el cual desempeña una función estatal con la consigna de especializarse en una determinada materia y atender de manera



eficaz, ágil y transparente las demandas sociales. De esta forma el Constituyente permanente establece que el INEGI cuenta con una materia de especialización, la cual es la información estadística y geográfica del SNIEG que debe desempeñar de manera exclusiva e independiente de cualquier otro órgano del Estado.

- Por lo anterior, con la resolución de treinta de octubre de dos mil diecinueve que resuelve el recurso de revisión 12162/19, el INAI vulnera el ámbito competencial del INEGI, afectando las garantías institucionales de autonomía y protección constitucional, pues se encuentra interfiriendo de manera preponderante y decisiva en sus atribuciones constitucionales exclusivas de normar y coordinar el SNIEG, y decidir y regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica.

Segundo. Violación del artículo 26, apartado B, primer párrafo y primera parte del cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo 47 de la LSNIEG, al declararse competente el INAI para conocer el recurso de revisión 12162/19.

- El INAI no puede declararse competente para conocer y resolver el recurso de revisión RRA. 12162/19, pues ello viola lo establecido en el artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal, ya que el propio numeral reconoce expresamente que el acceso a la información estará regulado por "varios" organismos autónomos especializados e imparciales que establece la propia Constitución, como en este caso lo es el INEGI que está reconocido en el artículo 26, apartado B. Por ello, el INEGI goza de la facultad exclusiva en todo lo relativo al SNIEG; tan es así que la propia ley del SNIEG establece la posibilidad de que el INEGI no esté obligado a brindar información, además que tiene la facultad exclusiva de determinar qué información sí puede brindar partiendo del carácter que tenga la misma; ya sea confidencial, clasificada, reservada, restringida o pública, por lo que es inconcuso que es competente del mismo modo de manera exclusiva para conocer de aquellos recursos de revisión que se promuevan en contra de respuestas brindadas a requerimientos de información estadística y geografía.

- Lo anterior se corrobora con el artículo 47 de la LSNIEG que especifica que "la información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental". Aunque la LSNIEG, se expidió con anterioridad, no es dable considerar el principio de temporalidad de leyes para



su aplicación al tratarse de leyes reglamentarias de la misma jerarquía. También, sirve de apoyo el razonamiento que ha seguido el INAI para reconocer la competencia exclusiva del Archivo General de la Nación y excluir, con ello su jurisdicción. Es decir, si el artículo 47 de la LSNIEG establece que la información estadística y geográfica no queda sujeta a la LFGTAIP, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la LSNIEG, debe interpretarse y analizarse dicho dispositivo legal con el mismo argumento que pronunció y sostuvo el INAI respecto a la excepción del Archivo General de la Nación.

- Por tanto, el INAI se extralimita en sus atribuciones constitucionales pues si bien es cierto que es el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, también lo es que el artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal no le otorga la facultad exclusiva sobre otros órganos autónomos respecto a la materia de su especialización, pues el INEGI tiene la facultad exclusiva por cuanto hace al acceso a la información estadística y geográfica y los correspondientes procedimientos de revisión lo cual no puede verse afectado por el propio artículo 6o. constitucional ni por la falta de armonización del artículo 47 de la LSNIEG a la LFGTAIP.

- Atendiendo a lo anterior, el legislador, al promulgar la LSNIEG hizo una distinción entre la información estadística regulada por la LSNIEG y la información regulada por las disposiciones vigentes de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en adelante LGPDP), que se hace patente en la aplicación de los principios legales de reserva y confidencialidad.

- Al respecto, las disposiciones de transparencia establecen que la reserva de información está sujeta a una temporalidad de cinco años y que los comisionados del INAI podrán tener acceso a la misma para resolver los recursos de revisión. En cambio, con la información estadística protegida por los principios de confidencialidad y reserva, el INEGI es la autoridad para la resolución de los recursos, sin que le sea posible dar a conocer información proporcionada para fines estadísticos por los informantes ni aquella que provenga de registros administrativos a persona o autoridad alguna, para fines fiscales, jurídicos, administrativos o de cualquier otra índole, en términos de los artículos 37 y 38 de la LSNIEG. Además, esta reserva no tiene temporalidad, es permanente.



- El principio de confidencialidad del INEGI se encuentra establecido en la LSNIEG (artículos 37, 38, 46 y 47) para respetar los derechos de sus informantes, situación que pone en riesgo el INAI, al pretender conocer sobre la información estadística y geográfica, pues invade la competencia del INEGI en su tratamiento.

- Los principios fundamentales de la estadística oficial de Naciones Unidas, en particular el principio 6, prevé que los datos individuales que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.

- El INAI cuenta efectivamente con atribución para pronunciarse respecto de los datos personales que capta el INEGI, siempre y cuando éste cuente con su carácter de sujeto obligado en el marco de la legislación de protección de datos personales y la información se relacione con la gestión administrativa del INEGI; en cambio el INEGI, dentro del marco de su función constitucional exclusiva, al captar, procesar y difundir la información estadística y geográfica, la integridad de los datos e informes que proporcionen para fines estadísticos los informantes del SNIEG son de la única y total responsabilidad del INEGI, quien aplica los principios de confidencialidad y reserva, sin que ninguna otra autoridad pueda tener injerencia, so pena de violar la competencia y autonomía constitucionales.

- Por lo anterior, se colige la imposibilidad constitucional y legal expresa de que el INAI asuma competencia para resolver el recurso de revisión que derive de la atención que brinde el INEGI a requerimientos de información estadística y geográfica, regulados por disposiciones constitucionales y legales específicas, distintas de la legislación general y federal aplicables en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Tercero. Violación del INAI a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, al declararse competente para conocer y resolver el recurso de revisión RRA. 12162/19, del cual deriva la respuesta otorgada a un requerimiento de información estadística y geográfica de competencia exclusiva del INEGI.



- El INAI viola la autonomía constitucional del INEGI al emitir la resolución mediante la cual revoca la respuesta emitida por el instituto actor, ordenándole dar trámite a la solicitud de información de la que derivó el recurso de revisión 12162/19, atendiendo a los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Asimismo, al resolver el recurso de revisión y revocar la respuesta del INEGI, el instituto demandado viola su autonomía, en relación con la aplicación de los principios de confidencialidad y reserva establecidos en los artículos 37, 38, 40, fracción IV, 42, 46 y 47 de la LSNIEG; a la información estadística y geográfica, consistente en: "los precios recabados para la elaboración de Índice Nacional de Precios al Productor de las siguientes actividades económicas, desagregadas por día de recolección y agente económico que lo produce, desde el 1 de enero de 2013 al 31 de julio de 2019: a) Clase 22110:

"1) Electricidad comercial 2) Electricidad industrial en alta tensión 3) Electricidad industrial en media tensión b) Clase 324110: 1) Gas licuado 2) Gasolina ..."

- Refiere que el INAI pierde de vista que si bien el artículo 6o. de la Constitución General le otorga competencia para conocer del recurso de revisión en materia de transparencia y protección de datos personales, también es cierto que la información estadística cuenta con principios de confidencialidad y reserva, derivados del artículo 26, apartado B constitucional.

- Del mismo modo manifiesta que existen otros ordenamientos que regulan la información reservada y confidencial, la cual es ajena a la competencia del INAI, tales como el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley de Propiedad Industrial, el Código Fiscal de la Federación, entre otras; sin embargo, el INAI lo obliga a dar trámite en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con lo cual violenta la regulación de información estadística y sus principios de confidencialidad y reserva.

- Considera que los datos que proporcionen los informantes del SNIEG tienen protección absoluta al tenor de los principios de confidencialidad establecidos en los artículos 37, 38, 40, fracción IV, 42, 46 y 47 de la LSNIEG, por lo



que no es aplicable a otros datos personales que regulan la Ley General y Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales o aún a otra legislación.

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** El instituto actor expone que el acto impugnado contraviene los artículos 6o., 14, 16 y 26, apartado B, párrafos primero y segundo, así como la primera parte del párrafo cuarto, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia y admisión de la demanda.** Por acuerdo de veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve, la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de dos mil diecinueve de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la controversia constitucional con el número de expediente 357/2019; emplazó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que diera contestación a la demanda instaurada en su contra; de igual manera se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, para que antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación corresponda, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, en los términos indicados en el acuerdo en mención; requirió a la parte demandada copia certificada de las constancias del recurso de revisión **RRA. 12162/19** y acordó formar el cuaderno incidental respectivo con las constancias que integran el expediente.

6. Mediante proveído de dos de enero de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación designó como instructora de la controversia constitucional a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

7. SEXTO.—**Contestación de la demanda.** Mediante escrito presentado el veintiuno¹ de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI dio contestación a la demanda de controversia constitucional, básicamente, en los siguientes términos:

¹ El sello de la fecha de presentación es ilegible, posiblemente sea fecha de veintiuno de febrero de dos mil veinte.



- **Causas de improcedencia.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con su numeral 20, fracción II, toda vez que la controversia constitucional no es la vía idónea para controvertir una resolución emitida por el INAI, en virtud de que éste, al resolver conflictos que se someten a su conocimiento, ejerce facultades constitucionales de revisión, razón por la cual, en principio, a través de dicho medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un recurso de revisión relativo a una solicitud de información o en su secuela procesal; máxime que, por mandato constitucional, dichas resoluciones del instituto son definitivas, vinculatorias e inatacables para los entes del Estado.

- Lo que se impugna en el caso es la resolución recaída al recurso de revisión RRA. 12162/19, emitida por el INAI en ejercicio de sus facultades cuasi jurisdiccionales, por lo que la cuestión a examinar en la presente controversia se encuentra relacionada con un procedimiento cuya materia involucra una solicitud de acceso a la información y no sobre la presunta invasión de esferas competenciales del INEGI.

- Estimar lo contrario implicaría, por un lado, eludir lo establecido por el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal respecto a la inatacabilidad de las resoluciones del INAI y, por otro, crear una instancia de revisión que no se encuentra prevista en el marco legal.

- **Respecto al fondo del asunto.** El INEGI confunde su labor constitucional encomendada con la del INAI, toda vez que en términos del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal en ningún momento determina que el órgano encargado de normar y coordinar el SNIEG sería el garante del derecho a la información por cuanto a la información estadística y geográfica se refiere, sino que sus facultades son las necesarias para captar, procesar y publicar la información que se genere y proveer a su observancia.

- Una de las razones fundamentales por las cuales se decidió reformar el artículo 6o. constitucional, dotando de autonomía al órgano garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos, fue justamente para evitar que cada sujeto obligado fungiera como autoridad resolutora de los derechos en cuestión.



- El propio artículo 6o. constitucional, en su fracción VIII, párrafo cuarto, establece que el organismo garante de la Federación tiene competencia para resolver los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entre las cuales se destacan los órganos autónomos, salvo los asuntos jurisdiccionales que sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Si bien el artículo constitucional referido prevé, en su fracción IV, que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales, lo cierto es que hace referencia a los organismos garantes de las entidades federativas, lo que se reafirma con el calificativo de "imparciales", pues el INEGI no podría ser imparcial al conocer de un recurso interpuesto contra alguna de sus decisiones.

- Finalmente, contrario a lo sostenido por el INEGI respecto de la orden dada por el INAI para que dé trámite a la solicitud de acceso a la información formulada por el solicitante, no viola los principios de reserva y confidencialidad contenidos en los artículos 37, 38 y 47 de la LSNIEG, sino que por el contrario, los salvaguarda. Ello porque toda información en posesión de cualquier autoridad incluyendo al INEGI, está regulada por el artículo 6o. de la Constitución Federal y por las leyes que lo desarrollan, por lo que toda la información que proporcionan los informantes del sistema queda protegida por las causales de reserva referidas en la LFGTAIP.

8. SÉPTIMO.—**Alegatos del INEGI.** Por escrito recibido en la Oficina Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el director de Asuntos Contenciosos del INEGI expuso diversos alegatos relacionados con el escrito de contestación de demanda vertido por el INAI, en los que en esencia manifestó lo siguiente:

a. El INAI invadió la autonomía al haber admitido el recurso de revisión en cuestión y por ello considera inatendibles las casuales de improcedencia que hace valer.

b. Respecto de las causales que hace valer la autoridad demandada, sólo hace afirmaciones relativas a que en la demanda de la controversia se contro-



vierte el fondo del asunto, sin embargo, omite precisar y demostrar el porqué de sus afirmaciones, lo que denota la inoperancia de su dicho.

c. La controversia promovida por el INEGI en contra del INAI no se está empleando como un medio para atacar sus resoluciones, sino como un medio para que en estas resoluciones y en las subsecuentes, no se invada la autonomía del INEGI.

d. Es incorrecto el argumento de que como el INAI conoce de recursos de revisión en materia de transparencia y acceso a la información, debe conocer de los recursos de revisión en materia de información estadística y geografía, pues el dicho del INAI es la regla general y lo previsto en el artículo 47 de la LSNIEG es la excepción a esa regla general, por lo que cuando se trata de recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones en materia de información estadística y geográfica, el recurso debe sustanciarse conforme a lo previsto en los artículos 113 a 126 de la LSNIEG.

e. El INEGI como órgano autónomo y conforme a la primera parte del cuarto párrafo del apartado B del artículo 26 de la Constitución Federal cuenta con atribuciones únicas y exclusivas en cuanto a la captación, procesamiento y publicación de la información estadística, y respecto a ello no puede tener injerencia el INAI.

f. El INEGI es sujeto obligado sólo respecto de su gestión administrativa más no en cuanto a la información estadística y geográfica, ya que la captación, procesamiento y publicación de la información estadística es por disposición constitucional facultad exclusiva del INEGI.

g. La LGTAIP y la LSNIEG tienen el mismo nivel jerárquico al regir cada una de ellas una disposición constitucional y velar por el cumplimiento de dos sistemas que no guardan relación en cuanto a su especialidad, aun y cuando en la primera de las mencionadas se haga hincapié a cuestiones de acceso a la información, ya que ésta no es concurrente a la LGTAIP.

h. Conforme a los principios consagrados en la reforma del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y por mandato del mismo, se estableció en la LSNIEG las bases de organización y funcionamiento del SNIEG, previendo la restricción y excepción en el manejo de la información por razones de seguridad.



i. Tanto la LSNIEG, como la LFGTAIP son claras y precisas, pues cada una regula un objetivo diferente, por lo que ninguna puede estar por encima de la otra. Si la LSNIEG regula el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y la LGTAIP el artículo 6o. constitucional, es evidente que la LSNIEG regula la captación, procesamiento y publicación de la información de estadística general emitida por el INEGI.

j. El INAI confunde el principio de protección de datos personales previsto en los artículos 6o. y 16 de la Constitución y desconoce los efectos y alcances de los principios de confidencialidad y reserva consagrados en la LSNIEG, reglamentaria del artículo 26, apartado B, constitucional, aplicados a la integridad de los datos e informes que los informantes del SNIEG proporcionan para fines estadísticos.

k. El INEGI cuenta con un ámbito constitucional que reconoce su especial naturaleza jurídica y técnica, por lo que si se aplican sobre la información estadística y geográfica las reglas generales en materia de confidencialidad previstas por la legislación general y federal en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, como lo pretende el INAI, haría nugatorias las atribuciones y competencias conferidas al INEGI conforme a su naturaleza jurídica por la Constitución Federal.

l. En el caso concreto, y como lo señaló el INAI la LSNIEG, además de regular el objeto propio del INEGI, regula la parte correspondiente al acceso a la información pública, en la cual no puede existir interrelación con el INAI debido a que la citada ley sólo regula el artículo 26 constitucional en cuestión y no el 6o. del mismo ordenamiento legal, porque dicha interpretación debe derivar expresamente de la ley y no de suposiciones.

m. Que con la resolución del INAI se viola la autonomía constitucional del INEGI y con ello los principios de confidencialidad y reserva de información estadística, esto debido a que la norma para la difusión y promoción del acceso, consentimiento y uso de la información estadística y geográfica que genera el INEGI, en su capítulo III, artículo 5, refiere que corresponde al instituto el garantizar que el acceso, difusión y promoción de la información estadística y geográfica no quebrante los principios de confidencialidad y reserva establecidos en los artículos 37 y 38 de la LSNIEG.



n. Para los fines estadísticos que competen al INEGI, la base de datos contiene información que con base en los artículos 37 y 38 de la LSNIEG, es considerada como confidencial, por tanto, con base en los referidos numerales, no podrá ser entregada a persona alguna y para su divulgación deberá agregarse de manera que se evite la identificación de los informantes del sistema, y en general a las personas físicas y morales objeto de la información.

o. Aduce que el apartado B del artículo 26 de la Constitución Federal, señala que el Estado contará con un SNIEG cuyos datos serán considerados oficiales para todo el territorio nacional y que dichos datos serán de uso obligatorio en los términos que establece la ley; en ese orden de ideas, en el citado precepto se estableció que la responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

p. La finalidad de lo expuesto en su tercer concepto de invalidez no fue en el sentido de que se interpretara el artículo 26 constitucional en relación con el artículo 47 de la LSNIEG, sino implicaba la interpretación de éste en relación con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP).

9. OCTAVO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico de la presidencia no emitieron opinión en el presente asunto.

10. NOVENO.—**Incidente de suspensión.** En su escrito inicial de demanda, el INEGI solicitó a este tribunal la suspensión del procedimiento del referido recurso de revisión, en atención a que estaba pendiente de resolverse la presente controversia constitucional que promovió el INEGI y que a su vez interpuso otras demandas de controversia constitucional en contra de diversos recursos de revisión emitidos por el INAI.

11. Al respecto, el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve dicha solicitud fue negada por una parte, y otorgada en lo atinente a que el INAI se abstuviera de ejecutar la resolución que en su caso dictara en el recurso de revisión



RRA. 12162/19, hasta en tanto este Alto Tribunal se pronunciara en el fondo del asunto de la controversia constitucional.

12. DÉCIMO.—**Audiencia.** En proveído de treinta de septiembre de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes y ordenó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

13. DÉCIMO PRIMERO.—**Radicación en la Primera Sala.** Atendiendo a la solicitud formulada por la Ministra instructora a la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en proveído de nueve de octubre de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal ordenó el envío de los autos a esta Primera Sala por ser la de su adscripción.

14. Por auto de diecinueve de octubre de dos mil veinte, el presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos a la ponencia de la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente 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; 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 Plenario Número 5/2013, en virtud de que se plantea un conflicto entre dos órganos constitucionalmente autónomos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno al no impugnar normas de carácter general.

16. SEGUNDO.—**Precisión de los actos impugnados.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a precisar los actos que son objeto de la controversia constitucional.



17. En el apartado denominado "acto reclamado", el instituto actor (INEGI) señaló como acto impugnado el acuerdo de dos de octubre de dos mil diecinueve y la resolución de treinta de octubre de la misma anualidad, emitidos por el INAI, al admitir a **trámite y resolver** el recurso de revisión **RRA. 12162/19**, mismo que derivó de una respuesta brindada por el instituto actor (INEGI) a una solicitud de información estadística y geográfica a través del servicio público de información. Por lo que se trata de actos impugnados, un acuerdo admisorio y la resolución del recurso, los cuales serán analizados según corresponde.

18. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente en términos de lo dispuesto por el artículo 21, fracción I², de la ley reglamentaria de la materia que establece que tratándose de actos, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días: a) a partir del día siguiente en que conforme a la ley del propio acto, surte efectos la notificación del acuerdo impugnado; b) a partir de que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución; o, c) a partir de que el actor se ostente sabedor de los mismos.

19. Respecto del acto impugnado consistente en el acuerdo de **dos de octubre de dos mil diecinueve** por el que se tuvo por admitido el recurso de revisión por parte del INAI, fue notificado al actor el tres de octubre siguiente.³ Conforme al artículo 127 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁴ esta notificación surtió efectos al día siguiente al que se practicó, esto es, el cuatro de octubre de dos mil diecinueve.

20. En consecuencia, el plazo para la presentación de la demanda en contra del acuerdo admisorio transcurrió del **siete de octubre al diecinueve de**

² "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."

³ Punto VI, página 15, del recurso de revisión 12162/19 resuelto por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

⁴ "Artículo 127. Los términos de todas las notificaciones previstas en esta ley, empezarán a correr al día siguiente al que se practiquen."



noviembre, ambos de dos mil diecinueve.⁵ Dado que la demanda de la controversia constitucional fue presentada ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **veinte de diciembre de dos mil diecinueve**, debe concluirse que la controversia fue promovida en este punto en forma **extemporánea**.

21. Por lo anterior, debe **sobreseerse** en la controversia constitucional respecto del acuerdo de dos de octubre de dos mil diecinueve por el que se tuvo por admitido el recurso de revisión por parte del INAI.

22. Ahora bien, respecto del acto impugnado consistente en el recurso de revisión **RRA. 12162/19 de treinta de octubre de dos mil diecinueve**, este fue notificado al instituto actor vía electrónica mediante el Sistema de Comunicación con los Sujetos Obligados del INAI, el **ocho de noviembre de dos mil diecinueve**, surtiendo efectos el día siguiente en términos del artículo 127 de la Ley Federal de Transparencia, por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del doce de noviembre de dos mil diecinueve al trece de enero de dos mil veinte.⁶

23. Así, dado que la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **veinte de diciembre de dos mil diecinueve** debe considerarse que su presentación fue oportuna por lo que respecta al recurso de revisión RRA. 12162/19 de fecha treinta de octubre de dos mil diecinueve.

⁵ Se descuentan los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre; así como los días uno, dos, tres, nueve, diez dieciséis, diecisiete y dieciocho de noviembre, todos ellos de dos mil diecinueve, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo General 18/2013.

⁶ Se descuentan los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinte, veintitrés, veinticuatro y treinta de noviembre; uno, siete y ocho de diciembre de dos mil diecinueve; así como cuatro, cinco, once y doce de enero de dos mil veinte por ser inhábiles de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se debe descontar el periodo comprendido de los días catorce de diciembre al uno de enero de dos mil diecinueve, por ser el periodo de receso de este Máximo Tribunal en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



24. CUARTO.—**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 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) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o.; de esta Constitución."

25. 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."

26. De los preceptos legales reproducidos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos y entre uno de éstos en relación con la constitucionalidad de sus actos, y que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la



cual deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

27. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por **Jorge Ventura Nevares**, en su carácter de coordinador general de Asuntos Jurídicos del INEGI, lo que acreditó con copia certificada de la constancia de nombramiento, emitida por el director general de administración del instituto actor.

28. Cabe señalar que dicho funcionario cuenta con la representación legal del instituto actor de conformidad con el artículo 46, fracción VI, del reglamento interior del INEGI.⁷

29. Conforme al artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia del artículo 105 constitucional, la representación debe estar establecida en las normas que rigen a los órganos legitimados, lo cual se acredita en este caso y por consiguiente se le reconoce la representación al servidor público indicado.

30. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** La autoridad a la que se le reconoció el carácter de demandada fue el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

31. En términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, el INAI, como organismo garante establecido por el artículo 6o. constitucional, cuenta con legitimación pasiva en la presente controversia.

⁷ "Artículo 46. La Coordinación General de Asuntos Jurídicos, contará con las atribuciones específicas siguientes:

"...

"VI. Representar legalmente al instituto, a los miembros de la Junta de Gobierno, al presidente y a los titulares de las unidades administrativas ante cualquier autoridad jurisdiccional o administrativa, tribunal, procuraduría, así como ante comisiones de derechos humanos nacional y estatales, en toda clase de juicios o procedimientos del orden laboral, civil, fiscal, administrativo, agrario y penal, en que sean parte, o sin ser parte sea requerida su intervención por la autoridad.

"Con la representación legal señalada, podrá entre otras atribuciones, ejercer los derechos, acciones, excepciones y defensas que sean necesarias en los procedimientos, absolver posiciones, ofrecer pruebas, desistirse de juicios o instancias, transigir cuando así convenga a los intereses de sus representados, interponer los recursos que procedan ante los citados tribunales y autoridades; interponer los juicios de amparo o comparecer como terceros perjudicados."



32. En este caso, compareció en representación del INAI demandado el **C. Miguel Novoa Gómez**, en su calidad de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, quien acreditó tal carácter con la copia certificada de su credencial institucional expedida a su favor con folio 1809, el cual está facultado para representar al instituto en términos del artículo 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.⁸

33. Por tanto, es de concluirse que el servidor público cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del INAI.

34. SEXTO.—**Causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento.** Se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hizo valer el instituto demandado, o bien, que esta Primera Sala advierta de oficio.

35. Al respecto, el INAI en su contestación a la demanda solicitó la improcedencia del asunto con fundamento en la fracción VIII del artículo 19 y fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, ya que, desde su punto de vista, la controversia no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una resolución del INAI. En concreto, porque la resolución del recurso de revisión **RRA. 12162/19** de fecha treinta de octubre de dos mil diecinueve es una resolución definitiva y, a su vez, es un acto materialmente jurisdiccional, por lo que no puede cuestionarse a través del presente medio de control constitucional.

36. Se considera **infundado** este planteamiento.

⁸ **Artículo 32.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

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

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



37. Como se ha resuelto en otros asuntos similares,⁹ en términos del artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, las resoluciones que emita el INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados; previéndose únicamente como salvedad a la regla que es posible que el consejero jurídico del Gobierno Federal interponga un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. No obstante, se estima que estamos ante un supuesto de **excepción** de la no impugnabilidad formal de las resoluciones jurisdiccionales del INAI que se basa en una interpretación sistemática del citado artículo 6o. con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal (en el que se establece la materia y procedencia de las controversias constitucionales).

38. En síntesis, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que la controversia es un medio de control reconocido únicamente para ciertos órganos, cuyo objetivo es verificar la invasión o no de competencias reconocidas constitucionalmente a partir de normas o actos (que en muchos casos son definitivos). En ese sentido, para hacer efectivo este medio de control y darle operatividad también a la citada regla constitucional, debe partirse de la premisa de que las resoluciones del INAI son, en principio, definitivas para todos los sujetos obligados; sin embargo, debe aceptarse como excepción constitucional a esa regla que se cuestione dicha resolución por uno de los órganos legitimados para presentar una controversia constitucional y la materia de la misma se circunscriba a la invasión de competencias para suscribir tal acto.

39. En ese sentido, debe subrayarse que lo que pone en tela de juicio el INEGI en su demanda no son las consideraciones, los alcances o el efecto tomado en la resolución del recurso de revisión RRA. 12162/19. Por ejemplo, el INEGI no cuestiona si se revocó o modificó su respuesta a la solicitud de la información, si el efecto dado fue correcto o si se atendieron a todos sus alegatos o la interpretación en un ámbito de legalidad de las normas que fundamen-

⁹ Controversia constitucional 117/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de tres de marzo de dos mil veinte, en la que se reconoció la validez de las resoluciones dictadas por el INAI; controversia constitucional 308/2017, resuelta por el Tribunal Pleno el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en la que se reconoció la validez de la resolución dictada por el INAI.



taron tales resoluciones. Lo que el INEGI trae a colación es una cuestión de examen previo: que, en realidad, el INAI **no podía ni siquiera haberse declarado competente para conocer y resolver dicho medio impugnativo**, pues era a él a quien le correspondía tal competencia de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

40. Bajo ese contexto, esta Primera Sala considera conveniente traer a colación la doctrina jurisprudencial sobre la improcedencia para examinar resoluciones jurisdiccionales mediante controversia constitucional y sus excepciones.

41. Es criterio consolidado y actual de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, por regla general, ningún acto de naturaleza jurisdiccional es susceptible de impugnarse a través de una controversia constitucional, en virtud de que se haría de este medio impugnativo un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, lo que resulta inadmisibles, de conformidad con el criterio que se refleja en la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES."¹⁰

¹⁰ Tesis P./J. 117/2000, emitida por este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088, «con número de registro digital: 190960», cuyo texto es el siguiente: "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para



42. Esto, en la lógica de que, al resolver los conflictos sometidos a su conocimiento, los tribunales judiciales o administrativos ejercen facultades de control jurisdiccional con la intención de salvaguardar los intereses de los gobernados y no de dirimir una contienda entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, además de que los fundamentos y motivos de los fallos respectivos pueden ser impugnados en otras instancias legalmente previstas al efecto. **No obstante lo anterior**, se ha aceptado un supuesto de **excepción** a esta regla general: cuando se pretenda impugnar la "incompetencia" del órgano jurisdiccional que suscribió el acto jurisdiccional.

43. La condición para que opere el supuesto excepcional es que el actor en la controversia se ostente como facultado para dirimir el problema jurídico que conoció su contraparte; es decir, la razón para interponer la controversia **debe ser que era** el órgano competente para resolver la cuestión planteada originalmente. Criterio que se encuentra reflejado en la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO."¹¹

someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados."

¹¹ Tesis P./J. 16/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero 2008, página 1815, «con número de registro digital: 170355», cuyo texto es el siguiente: "El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental."



44. Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa, a pesar de que el INAI no es un órgano formalmente jurisdiccional, al resolver el recurso de revisión previsto en los artículos 142, 143, 157 y 158 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹² se ejercen actuaciones **materalmente jurisdiccionales** al resolverse un conflicto jurídico que da lugar a una decisión que debe acatarse por las partes de ese procedimiento. Por tanto, este Tribunal Pleno considera replicable la excepción que hemos suscrito para impugnar

¹² **Artículo 142.** El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.

"En el caso de que se interponga ante la unidad de transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido."

Artículo 143. El recurso de revisión procederá en contra de:

"I. La clasificación de la información;

"II. La declaración de inexistencia de información;

"III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;

"IV. La entrega de información incompleta;

"V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;

"VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;

"VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;

"VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;

"IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;

"X. La falta de trámite a una solicitud;

"XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;

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

"XIII. La orientación a un trámite específico.

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

Artículo 157. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

"Únicamente el consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el capítulo IV denominado 'Del recurso de revisión en materia de seguridad nacional', en el presente título, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional."

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



decisiones jurisdiccionales en una controversia constitucional de Jueces o tribunales, también a las resoluciones del recurso de revisión del INAI al ser materialmente jurisdiccionales.¹³

45. Por su parte, en torno a la condición de definitividad de las resoluciones del INAI que mandata la Constitución Federal, esta previsión no puede interpretarse aisladamente o de manera totalmente absoluta, ya que ello implicaría cercenar o dejar de lado la protección de otros contenidos constitucionales. Así, en primer lugar, no puede dejarse de lado que el propio inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional señala que la controversia constitucional se puede suscitar entre "[d]os órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución". Esta aclaración es fundamento expreso para valorar que el INAI

¹³ Sobre este punto, debe destacarse adicionalmente que en la **controversia constitucional 117/2014**, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Instituto Federal de Telecomunicaciones (fallada el siete de mayo de dos mil quince), este Tribunal Pleno ya señaló que, en principio y dada la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, **no todos sus actos son impugnables en una controversia constitucional**. Específicamente se precisó que existe una categoría de actos que gozan de una presunción de inimpugnabilidad: las resoluciones individualizadas emitidas en contextos equivalentes a procedimientos seguidos en forma de juicio.

Es decir, se sostuvo que por la naturaleza de los órganos jurisdiccionales y los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen encomendada la resolución de conflictos sobre la suerte de ciertos bienes o derechos, por regla general analizan problemas y utilizan parámetros ajenos a los que son propios de una controversia constitucional –cuestiones competenciales y normas sustantivas constitucionales–; de ahí que se considere que resulte improcedente su impugnación en tales medios de control.

No obstante, este Tribunal también señaló que dicha regla general admite una excepción importante: **serán impugnables en controversias constitucionales las resoluciones jurisdiccionales o administrativas que incluyan una determinación que pueda afectar el ámbito competencial del actor**. Se estimó que esta excepción a la referida regla general era necesaria para preservar los ámbitos de facultades tutelados por la Constitución Federal. De lo contrario, se llegaría al extremo de sostener que nunca podrían analizarse y tutelarse ciertos cuestionamientos en los que se alegue que algún órgano jurisdiccional u órgano autónomo se arrogó facultades protegidas por la Constitución y que no le competen. Consiguientemente, en el caso concreto y como lo acabamos de argumentar, se estima que lo que ahora nos corresponde definir también encierra una **pregunta legítima** sobre el ámbito competencial de dos órganos que tienen tanto su origen como su propia esfera competencial, prevista desde nuestro texto constitucional.



puede ser actor o demandado en una controversia; siendo que en el caso de ser demandado, uno de los actos que la Constitución implica entonces como posiblemente impugnados son sus resoluciones. Si no fuera así, no habría tenido sentido la incorporación de la referida porción normativa sin distinción alguna (entre activo o pasivo).

46. En segundo lugar, el que las decisiones del INAI sean "*vinculantes, definitivas e inatacables*" y que esa porción del artículo 6o. constitucional se refiera expresa y "exclusivamente" al recurso de revisión excepcional que puede interponer el consejero jurídico del Ejecutivo Federal; más bien tiene que ver con que se regula un recurso cuyo ámbito de aplicabilidad es distinto del de las controversias constitucionales.¹⁴

47. El texto del artículo 6o. pretendió establecer una vía para dirimir en sede jurisdiccional **los problemas interpretativos que se generen en relación con las solicitudes de transparencia en el acceso a la información pública gubernamental y la seguridad nacional**. Esto es, lo que se buscó es que sea esta Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resuelva excepcionalmente y en definitiva los diferendos que se ocasionen por la aplicación e interpretación de esos conceptos y valores previstos en el texto constitucional. Empero, el que exista tal recurso para dirimir ese conflicto constitucional no puede soslayar que en otras materias la propia Constitución prevé procedimientos diversos para dirimir *otros* problemas de interpretación constitucional, tales como los competenciales, y que igualmente buscan salvaguardar valores y principios constitucionales, tales como la división de poderes y el federalismo. Mismos que son objeto de protección, precisamente, en las controversias constitucionales.

¹⁴ Cabe resaltar lo resuelto por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2016, en la que se decidió sobreseer el asunto. En éste, el Municipio de Tlaxiactac de Cabrera, Oaxaca, impugnó la constitucionalidad de una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la razón de esta Corte para declarar la improcedencia fue que los fallos de la Sala Superior son definitivos e inatacables y la controversia no es una vía para revisar las consideraciones y alcances de los mismos. Bajo ese tenor, este Pleno considera que el presente caso es distinto: primero, porque no se trata de resoluciones de la Sala Superior y, segundo, porque aquí se actualiza la excepción a la que hemos aludido, consistente en que sólo procede la controversia cuando lo que se cuestiona es la propia competencia para emitir el acto impugnado.



48. Al no existir otras causales de improcedencia invocadas que deban examinarse ni que se adviertan de oficio, se pasa al análisis de los conceptos de invalidez, respecto de la resolución que permanece subsistente.

49. SÉPTIMO.—**Estudio de la resolución dictada por el Pleno del INAI al resolver el recurso de revisión RRA. 12162/19 el treinta de octubre de dos mil diecinueve.** Esta Primera Sala estima que los conceptos de invalidez hechos valer por el INEGI son **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones.

50. En primer lugar, y toda vez que la materia del asunto consiste en determinar si la resolución dictada por el INAI en el recurso de revisión RRA. 12162/19 invade la esfera de competencias del INEGI, es necesario esbozar, de manera general, la esfera de competencias de ambos órganos constitucionales autónomos.

51. Para ello se retomarán las consideraciones expresadas por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional **117/2018**.¹⁵

52. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se reformó el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear un organismo autónomo que fuera 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".

53. Dicho artículo, a partir de la reforma constitucional en comento, establece lo siguiente, en las partes que interesan destacar:

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública de diez de marzo de dos mil veinte, **por mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán se reconoció la validez de la resolución impugnada. Los Ministros Yasmin Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra del estudio del fondo en atención a que bajo su criterio el asunto es improcedente. El Ministro Luis María Aguilar Morales estuvo ausente.



"Artículo 6o. ...

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

(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.

"...

(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.**

"...

(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 protec-**



ción 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 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.**" (énfasis añadido)

54. De lo anterior puede desprenderse que la reforma constitucional mencionada tuvo por objeto, entre otras cosas, definir el catálogo de sujetos obligados en materia de transparencia, así como fortalecer a los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional, para lo cual se creó el Instituto Nacional de Acceso a la Información, así como organismos garantes en cada entidad federativa.

55. Enfocándonos en el INAI, éste se define como el 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. Además, entre otras cuestiones, se le atribuyó la competencia para conocer de todos los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de, entre otras autoridades, cualquier órgano autónomo, **sin hacer distinción alguna.**

56. A la par, en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

57. Finalmente, y toda vez que existe un argumento en ese sentido, desde la reforma constitucional en comento se previó que el INAI deberá coordinar sus acciones entre otros, con el organismo encargado de *regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica ... con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.*



58. Por su parte, el INEGI, antiguo órgano desconcentrado,¹⁶ adquirió el carácter de órgano constitucional autónomo mediante reforma constitucional de siete de abril de dos mil seis al artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal. Si bien este apartado ha sufrido distintas reformas, éstas no han generado un cambio en la estructura del INEGI y del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

59. El artículo en cuestión establece, en lo que interesa destacar, lo siguiente:

"Artículo 26.

"...

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

"B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

"La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las **facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.**

"El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como presidente de ésta y del propio organismo; serán

¹⁶ Dependiente primero de la Secretaría de Programación y Presupuesto y posteriormente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se observa en la Ley de Información, Estadística y Geografía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta. El artículo tercero transitorio del decreto de reformas citado estableció que, a su entrada en vigor, los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al antiguo órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se transferirían al organismo autónomo creado, INEGI.



designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

"La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo." (énfasis añadido)

60. Del procedimiento legislativo de la reforma en cuestión, y como lo ha considerado el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede desprenderse que lo que buscó el Poder Reformador fue garantizar la veracidad de la información y el derecho a su acceso a través de la creación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y del INEGI, como órgano constitucional autónomo, responsable de normar y coordinar dicho sistema, para lo cual se dispuso que éste tendría todas las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

61. En cumplimiento a la reforma constitucional en mención, el dieciséis de abril de dos mil ocho se emitió la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), reglamentaria del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal, que abrogó la entonces vigente Ley de Información Estadística y Geográfica y que tiene por objeto regular el Sistema Nacional, los derechos y obligaciones de los informantes, la organización y funcionamiento del INEGI, así como las faltas administrativas y los medios de defensa frente a los actos o resoluciones del instituto.¹⁷

¹⁷ Artículo 1. La presente ley, reglamentaria del apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público, de interés social y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto regular:

"I. El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;

"II. Los derechos y las obligaciones de los Informantes del Sistema;

"III. La organización y el funcionamiento del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y

"IV. Las faltas administrativas y el medio de defensa administrativo frente a los actos o resoluciones del instituto."



62. Para lo que interesa destacar y, al ser una disposición que el INEGI señala en sus conceptos de invalidez, veamos el contenido del artículo 47 de dicho ordenamiento (que a la fecha no ha sido objeto de reforma ulterior).

"Artículo 47. Los datos que proporcionen los informantes del sistema, serán confidenciales en términos de esta ley y de las reglas generales que conforme a ella dicte el instituto.

"La Información no queda sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino que se dará a conocer y se conservará en los términos previstos en la presente ley.

"Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el instituto, respecto de la información correspondiente a su gestión administrativa, quedará sujeto a lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental." (énfasis añadido)

63. Así, en términos de la LSNIEG vigente, solamente la información relacionada con la gestión administrativa del instituto quedará sujeta a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (hoy abrogada).

64. Es de llamar la atención que cuando se emitió la disposición anterior, no había acontecido la reforma constitucional de dos mil catorce que otorgó autonomía al INAI y que facultó al Congreso de la Unión a emitir la ley general de la materia.

65. Con base en lo anterior, debe decirse que la materia del presente asunto es una resolución del INAI, la cual deriva de una impugnación realizada por un solicitante de acceso a la información contra una respuesta emitida por el INEGI. En esta resolución el INAI se declaró competente para conocer del recurso de revisión, con fundamento en el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal y demás disposiciones aplicables de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esto es combatido por el INEGI al considerar que esa competencia le corresponde ya que se trata de una solicitud de acceso a la información que forma parte del SNIEG.



66. Como se adelantó y tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, se concluye que en la emisión del acto impugnado no se invadió la esfera de competencia del INEGI, lo que lleva a declarar **infundados** todos los conceptos de invalidez planteados.

67. En efecto, como se señaló, el artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal reconoce al INEGI como el órgano constitucional autónomo encargado de normar y coordinar el SNIEG, el cual tiene todas las facultades necesarias para captar, procesar y publicar esa información. Sin embargo, esas facultades no pueden interpretarse en el sentido de que crean un régimen distinto y excepcional para el acceso a la información que se encuentre en posesión del INEGI, pues recordemos que éste, como órgano constitucional autónomo, es considerado como un sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información.

68. De esta manera, la interpretación que realiza el INEGI, en el sentido de que le compete cualquier aspecto que se relacione directa o indirectamente con la información estadística y geográfica es incorrecta, pues una cosa es el sistema que establece cómo y cuándo debe captarse ese tipo de información, respecto del cual sí tiene competencia, y otra el sistema homologado nacionalmente para la salvaguarda del derecho del acceso a la información y la protección de datos personales, en el que se incluye a cualquier información, incluyendo aquella que contiene resultados o datos estadísticos y/o geográficos, en el cual el órgano garante es el INAI.

69. En consecuencia, estamos frente a dos regímenes competenciales que se encuentran diferenciados, pero que se complementan; así, mientras que el INEGI será el encargado de captar, procesar y publicar la información estadística y geográfica, el INAI, como órgano garante de la información, será el competente para conocer de cualquier asunto que derive de solicitudes de acceso a la información en posesión de sujetos obligados, entre los cuales, se insiste, se encuentra el instituto actor.

70. De esta manera, el que el INAI se declare competente para conocer y resolver un recurso de revisión interpuesto contra una decisión emitida por el



INEGI, no lo hace con la finalidad de *captar, procesar, y publicar* información estadística y geográfica, ámbito que sí le corresponde al INEGI, sino como órgano garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

71. Tampoco le asiste razón al recurrente en el sentido de que se le debe reconocer su facultad para resolver las solicitudes de acceso relacionadas con la información estadística y geográfica, al así establecerse en el artículo 47 de la Ley del SNIEG.

72. A este respecto, el Tribunal Pleno ha señalado que lo previsto en una ley reglamentaria no puede interpretarse de manera aislada ni fuera de su contexto histórico y normativo. Efectivamente, como se reseñó, cuando se emitió dicha disposición (dieciséis de abril de dos mil ocho) no existía la regulación constitucional con la que a la fecha contamos en materia de acceso a la información y protección de datos personales, pues en ese momento, dicha materia era coincidente y se permitía a la Federación y a los Estados regular aspectos relacionados con aquella, siempre que respetaran las reglas y principios mínimos; además, en aquella época el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos no era un órgano constitucional autónomo y sólo se le asignaban facultades de revisión de solicitudes de acceso de información de la administración pública federal.

73. Sin embargo, como se puso de manifiesto anteriormente, a partir de la reforma constitucional del dos mil catorce, existe un órgano garante en la materia y, además, se facultó al Congreso de la Unión para que emitiera la ley general en la materia, la cual resultará aplicable a cualquier tipo de información en posesión de sujetos obligados, incluso la que contiene datos estadísticos y geográficos y, en ese sentido, es que no podría dejar de aplicarse tal regulación a la información generada por el INEGI.

74. Además, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya aplicación es excluida por el párrafo segundo del artículo 47 mencionado ya se encontraba abrogada al momento en el que se emitió la resolución en el recurso de revisión RRA. 12162/19.



75. En otro tema, no pasa inadvertido el argumento del instituto actor, en el sentido de que el artículo 6o., en la fracción IV del apartado B de la Constitución Federal faculta a órganos especializados e imparciales a sustanciar procedimientos de revisión expeditos en la materia de acceso a la información; sin embargo, ha de precisarse que dicho enunciado no hace referencia a otros órganos autónomos como el INEGI, sino a aquellos organismos autónomos que deberán establecerse en las Constituciones de los Estados y que serán responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos.¹⁸

76. Debe decirse que el que se haya dispuesto en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, en su último párrafo que el INAI "*coordinará sus acciones con el organismo encargado de regular la información estadística y geográfica ... con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano*" no implicó, como trata de sostenerlo el INEGI, una distribución de competencias entre ambos órganos constitucionales autónomos para efectos del recurso de revisión en materia de transparencia sino que, como se señala expresamente por la Constitución Federal, se hizo para efectos de la rendición de cuentas.¹⁹

77. Finalmente, esta Primera Sala advierte que el INEGI hace hincapié en su tercer concepto de invalidez que resulta estrictamente necesario que se reconozca su facultad para resolver las solicitudes de acceso relacionadas con la información estadística y geográfica, pues así lo establece la ley de su sistema,

¹⁸ **"Artículo 116. ...**

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

¹⁹ Este mandato constitucional ha sido desarrollado por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece (en particular, en sus artículos 27, 29 y 36) un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, integrado entre otros, por el INAI y por el INEGI, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas, que queda definida como el "esfuerzo conjunto e integral" para contribuir a la generación, gestión y procesamiento de la misma como un medio para facilitar la gestión pública, promover la cultura de fiscalización y los derechos de transparencia y acceso a la información.



tal información es sui generis y debe considerarse como confidencial, al implicar en muchas veces información personal de los informantes del sistema.

78. Al respecto, lo previsto en una ley reglamentaria de un precepto constitucional no puede interpretarse de manera aislada ni fuera de su contexto histórico y normativo. En concreto, cuando se emitió el citado artículo 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (el dieciséis de abril de dos mil dieciocho), tenía cierta lógica hacer reglamentación específica para cierto tipo de información; ello, pues para esa fecha, se reitera, la materia constitucional de transparencia y acceso a la información era coincidente y se permitía a la Federación y a las entidades federativas regular aspectos relacionados con el procedimiento de acceso a la información, los medios de defensa aplicables, las autoridades encargadas de su revisión, etcétera (siempre y cuando se respetaran reglas y principios mínimos). A su vez, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos no tenía sustento constitucional y en la ley sólo se le asignaban facultades de revisión de solicitudes de acceso de información de la administración pública federal.

79. Empero, al menos respecto a la identificación de la información que se encuentra sujeta a la legislación general, hoy ya no existe ese espacio de maniobra legislativa. La Constitución establece explícitamente un órgano garante y la legislación general abarca a cualquier tipo de información, por más datos específicos que contenga (sean éstos estadísticos o geográficos). Además, la interpretación del INEGI del segundo párrafo de ese artículo 47 no es compartida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se encontraba abrogada²⁰ al momento de dictar los actos impugnados y no hay razones válidas para que sigan dándosele efectos al contenido de ese segundo párrafo a pesar de la abrogación de la ley.

80. Por ello, se subraya, el acceso a cualquier información en posesión de un sujeto obligado se deba dar conforme a las pautas establecidas en la legis-

²⁰ Tal como se establece en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, emitida el veintisiete de enero de dos mil diecisiete.



lación general. Lo que lleva a que cuando el INAI conoce y admite un recurso de revisión derivado de una solicitud de acceso a la información pública de un sujeto obligado (como el INEGI), no lo hace lógicamente para captar, procesar y publicar información estadística o geográfica (ámbito que es el que le corresponde al INEGI), sino como órgano garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Es decir, en los recursos impugnados que se relacionan con el INEGI se cuestiona la respuesta que otorgó a un requerimiento de información y no algún ámbito relacionado con la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, lo cual sí forma parte del régimen competencial del INEGI. Tan es así que el acuerdo impugnado toma como fundamento el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, constitucional, así como diversos artículos de la LGAIP para admitir y sustanciar el recurso de revisión.

81. A su vez, el que la información estadística y geográfica contenga o pueda contener datos personales de los informantes del sistema, no nos lleva a excluirla de las reglas, principios y bases generales en materia de acceso a la información y protección de datos. Por el contrario, lo *sui generis* de esta información, lo que conlleva es a un cuestionamiento sobre su reserva o confidencialidad; siendo la propia legislación general la que establece los procedimientos de clasificación de la información y las razones que puede tomar cualquier sujeto obligado (incluyendo al INEGI) para decretar una reserva o la confidencialidad de información.

82. En su Título Sexto y, específicamente, en sus artículos 100, 113 y 116 la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,²¹ señala

²¹ **"Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas."

"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ...

"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."



que la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado decide que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad. Siendo que no se estableció en la ley un listado único de supuestos de reserva o confidencialidad, sino que se reconoció que tal condición puede ser establecida en cualquier otra ley, "siempre y cuando tal contenido sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales".

83. En consecuencia, el que la información en posesión del INEGI (cualquiera que ésta sea, aunque forme parte del sistema nacional de información estadística y geográfica) contenga datos sensibles o confidenciales y pueda considerarse o no como información reservada y confidencial por parte del INEGI, es una decisión que debe partir de la legislación general, en conjunción con la citada Ley de Información Estadística y Geográfica. Examen que debe realizarse caso por caso, conforme a las reglas y principios previamente señalados. Y no como lo pretende el INEGI, que la consecuencia sea que la información estadística y geográfica no participe de las reglas del sistema de acceso a la información, por formar parte a su vez de otro sistema específico de información.

84. Por todo lo anterior, se declaran infundados los argumentos hechos valer por el instituto actor y, en consecuencia, se reconoce la validez de la resolución de treinta de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno del INAI en el recurso de revisión RRA. 12162/19.

85. En similares términos se resolvió la controversia constitucional 117/2018 por el Tribunal Pleno, respecto de la resolución del recurso de revisión por parte del INAI, así como las diversas 212/2019 y 213/2019, resueltas por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"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."



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional, por lo que respecta al acuerdo dictado en el recurso de revisión RRA. 12162/2019 de dos de octubre de dos mil diecinueve, por el secretario de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

TERCERO.—Se reconoce la validez de la resolución emitida el treinta de octubre de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el expediente RRA. 12162/19, de conformidad con el considerando séptimo de la presente resolución.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 357/2019.

En sesión virtual de cuatro de noviembre de dos mil veinte, la Primera Sala la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro.

Al respecto considero necesario señalar que si bien comparto el sentido de la sentencia, lo cierto es que no comparto que se considere como un acto



impugnado diferente, el auto por el que se admitió el recurso de revisión RRA. 12162/19, dado que advierto lo impugnado en este asunto es un solo acto, así lo procedente en este caso era **sólo tener por impugnada la sentencia de fondo del recurso de revisión en cita**, dado que es dicho acto el que define la situación jurídica, quedando con ello superado el auto admisorio.

Ello con independencia de que, al resolverse en el Tribunal Pleno las controversias constitucionales 9/2019, 242/2019, 112/2019 y 243/2019, sostuve que no se podía considerar actualizada la causa de improcedencia relativa a la falta de definitividad, cuando sólo se impugnara el acuerdo admisorio de los recursos de revisión como el que es materia de este asunto.

En efecto, en dichos asuntos me uní a la consideración relativa a que en el momento en que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) acepta y da trámite el recurso de revisión por la ley de transparencia, en ese momento está invadiendo su competencia, en ese sentido, no tenía que esperar al dictado de la resolución porque no combate las razones y fundamentos de la sentencia sino la invasión de competencia que se actualiza al momento de admitirse el recurso.

No obstante, ello, comparto el sentido del proyecto, conforme a mi voto emitido al resolverse la controversia constitucional 117/2018, resuelta el diez de marzo de dos mil veinte, por mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán se reconoció la validez de la resolución impugnada. Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra del estudio del fondo, en atención a que bajo su criterio el asunto es improcedente. El Ministro Luis María Aguilar Morales estuvo ausente.

Esto pues coincido en que son infundados los argumentos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en razón de que parten de una lectura incorrecta del artículo 6o., apartado A, fracción IV, constitucional y el diverso 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), sin atender a una interpretación sistemática y finalista del resto de los contenidos constitucionales y de leyes generales aplicables; pues si bien resulta correcto que en cierto momento histórico y de acuerdo al contenido anterior del artículo 6o. constitucional, existía una competencia coincidente para ciertos aspectos del derecho de acceso a la información fueran regulados en leyes



distintas, a partir de 2014 (año en que el INAI se transformó en una organismo constitucional autónomo) y a partir de la emisión de leyes generales en la materia, la competencia en materia de acceso a la información es concurrente y se encuentra homologada para todas las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno; las cuales deben de cumplir las reglas, principios y bases fundamentales previstas en la Constitución y en la legislación general. Incluyendo, lo relativo al órgano encargado de conocer y dirimir los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de los datos personales: el INAI.

Asimismo, tal como lo sostiene el INAI, la LSNIEG se emitió en dos mil ocho, por lo que resultaba lógico que se le permitiera al INEGI en ese momento tratar la información de conformidad con su propia ley, en tanto que el entonces IFAI no tenía competencia en dicha materia en lo referente a los organismos constitucionales autónomos, sino únicamente respecto de la administración pública federal, cuestión que cambió a partir de dos mil catorce con la transformación del IFAI en INAI como órgano constitucional autónomo y la ampliación del catálogo de sujetos obligados, que incluye a otros organismos autónomos. En realidad, la premisa del INEGI en la que basa su pretensión parte de una lectura incorrecta del artículo 47 de la LSNIEG, que no fue armonizada por el legislador a la luz de las reformas al artículo 6o. constitucional y, por tanto, puede considerarse tácitamente derogado en las partes que son contrarias a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal como lo sostiene el artículo segundo transitorio de dicha ley.

En consecuencia, el que la información en posesión del INEGI (cualquiera que ésta sea, aunque forme parte del sistema nacional de información estadística y geográfica) contenga datos sensibles o confidenciales y pueda considerarse o no como información reservada y confidencial por parte del INEGI, es una decisión que debe partir de la legislación general, en conjunción con la citada Ley de Información Estadística y Geográfica. Examen que debe realizarse caso por caso, conforme a las reglas y principios previamente señalados. Y no como lo pretende el INEGI, que la consecuencia sea que la información estadística y geográfica no participe de las reglas del sistema de acceso a la información, por formar parte a su vez de otro sistema específico de información.

Por lo expuesto, es que si bien comparto el sentido de la sentencia, lo cierto es que me separo de la consideración precisada.

Este voto se publicó el viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNA UN CONVENIO DE COLABORACIÓN ES EL DE TREINTA DÍAS A PARTIR DEL SIGUIENTE A SU CELEBRACIÓN (CONVENIO DE COLABORACIÓN CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ EL VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL NUEVE, CON EL OBJETO DE DAR CUMPLIMIENTO AL DECRETO POR EL QUE SE OTORGAN DIVERSOS BENEFICIOS FISCALES EN MATERIA DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA, DE DERECHOS Y DE APROVECHAMIENTOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD (CONVENIO DE COLABORACIÓN CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ EL VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL NUEVE, CON EL OBJETO DE DAR CUMPLIMIENTO AL DECRETO POR EL QUE SE OTORGAN DIVERSOS BENEFICIOS FISCALES EN MATERIA DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA, DE DERECHOS Y DE APROVECHAMIENTOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO CUANDO UN MUNICIPIO IMPUGNA EL OFICIO QUE CONTIENE LA ORDEN DE RETENCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES QUE LE CORRESPONDEN PARA COMPENSAR UN CRÉDITO FISCAL FIRME A SU CARGO, AUN CUANDO VAYA DIRIGIDO A



UNA AUTORIDAD HACENDARIA (OFICIO DE TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EMITIDO POR LA ADMINISTRADORA CENTRAL DE PROGRAMAS OPERATIVOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DIRIGIDO AL TITULAR DE UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL CUAL CONTIENE LA ORDEN DE RETENCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VI. ACTOS DE AUTORIDAD. SU MOTIVACIÓN PUEDE ESTAR EXCEPCIONALMENTE CONTENIDA EN UNO DIVERSO CUANDO SE TRATA DE ACTOS VINCULADOS, POR LO QUE NO ES NECESARIO QUE SEAN REITERADOS.

VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. ES INNECESARIO REITERAR EN LA ORDEN DE SU RETENCIÓN LOS MOTIVOS Y CIRCUNSTANCIAS DE DICHA DECISIÓN CUANDO SE ENCUENTRAN CONTENIDOS EN UN DIVERSO ACTO QUE HA SIDO DEL CONOCIMIENTO DEL MUNICIPIO AFECTADO (OFICIO DE TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EMITIDO POR LA ADMINISTRADORA CENTRAL DE PROGRAMAS OPERATIVOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DIRIGIDO AL TITULAR DE UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL CUAL CONTIENE LA ORDEN DE RETENCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA RETENCIÓN POR PARTE DEL EJECUTIVO FEDERAL DE LAS DESTINADAS A UN MUNICIPIO PARA COMPENSAR EL PAGO DE CRÉDITOS FISCALES FIRMES A SU CARGO, CUANDO EXISTE CONVENIO QUE LO AUTORICE, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OFICIO DE TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EMITIDO POR LA ADMINISTRADORA CENTRAL DE PROGRAMAS OPERA-



TIVOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DIRIGIDO AL TITULAR DE UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL CUAL CONTIENE LA ORDEN DE RETENCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

IX. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. HACIENDA MUNICIPAL. AUNQUE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE ELLA, ÚNICAMENTE LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (OFICIO DE TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EMITIDO POR LA ADMINISTRADORA CENTRAL DE PROGRAMAS OPERATIVOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DIRIGIDO AL TITULAR DE UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL CUAL CONTIENE LA ORDEN DE RETENCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XI. PARTICIPACIONES FEDERALES. EXISTE LA POSIBILIDAD DE COMPENSACIÓN ENTRE LAS QUE CORRESPONDEN A UN MUNICIPIO Y LAS OBLIGACIONES QUE ÉSTE CONTRAJÓ CON EL GOBIERNO FEDERAL POR CONCEPTO DE ADEUDOS RELACIONADOS CON LA OMISIÓN DE ENTERO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A CARGO DE SUS TRABAJADORES, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DE CRÉDITOS FISCALES FIRMES Y EXISTA ACUERDO ENTRE LAS PARTES O LA LEY LO AUTORICE (OFICIO DE TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EMITIDO POR LA ADMINISTRADORA CENTRAL DE PROGRAMAS OPERATIVOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS



DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DIRIGIDO AL TITULAR DE UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL CUAL CONTIENE LA ORDEN DE RETENCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA RETENCIÓN, POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DE LAS DESTINADAS A UN MUNICIPIO PARA COMPENSAR EL PAGO DE LOS ADEUDOS RELACIONADOS CON LA OMISIÓN DE ENTERO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A CARGO DE SUS TRABAJADORES CUANDO SE TRATE DE CRÉDITOS FISCALES FIRMES Y EXISTA CONVENIO QUE LO AUTORICE, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DE LIBRE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS (OFICIO DE TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EMITIDO POR LA ADMINISTRADORA CENTRAL DE PROGRAMAS OPERATIVOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DIRIGIDO AL TITULAR DE UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL CUAL CONTIENE LA ORDEN DE RETENCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA COMPENSACIÓN DE ADEUDOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9º. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL SE REFIERE A LOS CRÉDITOS FISCALES QUE UN MUNICIPIO TIENE CON LA FEDERACIÓN Y NO A EMPRÉSTITOS O DEUDA PÚBLICA (OFICIO DE TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EMITIDO POR LA ADMINISTRADORA CENTRAL DE PROGRAMAS OPERATIVOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DIRIGIDO AL TITULAR DE UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL CUAL CONTIENE LA ORDEN DE



RETENCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XIV. CONVENIOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LA FEDERACIÓN. SI LOS TÉRMINOS EN QUE FUERON PACTADOS NO HAN SIDO MODIFICADOS, SIGUEN RIGIENDO PARA LOS MUNICIPIOS, CON INDEPENDENCIA DE QUE SE INTEGRE UN NUEVO CABILDO, POR TRATARSE DE ENTES PÚBLICOS CUYOS COMPROMISOS ASUMIDOS LES OBLIGAN (OFICIO DE TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EMITIDO POR LA ADMINISTRADORA CENTRAL DE PROGRAMAS OPERATIVOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE RECAUDACIÓN DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DIRIGIDO AL TITULAR DE UNIDAD DE COORDINACIÓN DE ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL CUAL CONTIENE LA ORDEN DE RETENCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2017. MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, SAN LUIS POTOSÍ. 9 DE ENERO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ABRAHAM PEDRAZA RODRÍGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **nueve de enero de dos mil diecinueve**.

VISTOS; para resolver la controversia constitucional citada al rubro.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** El catorce de marzo de dos mil diecisiete,¹ **Yoloxochitl Díaz López**, quien se ostentó como representante legal y síndico del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en San Luis Potosí, demandó al

¹ Fojas 1 a 40 del toca. La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



titular del Poder Ejecutivo, secretario de Hacienda y Crédito Público, jefe del servicio de Administración Tributaria, administrador general de Recaudación, administradora central de Programas Operativos con Entidades Federales, administrador desconcentrado de Recaudación de San Luis Potosí "1", directora general adjunta de Transferencias Federales, director general adjunto jurídico de Coordinación Fiscal y titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, la invalidez de los actos siguientes:

a) El oficio 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete, y;

b) El convenio de colaboración veintiocho de "febrero" (sic) de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez.

SEGUNDO.—Trámite. El catorce de marzo de dos mil diecisiete,² el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el expediente **94/2017** y ordenó turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora de acuerdo con el registro que al efecto llevaba la Subsecretaría General de Acuerdos.

El veintitrés de marzo de dos mil diecisiete,³ la Ministra instructora admitió a trámite la controversia constitucional; tuvo como autoridad demandada a la Federación, por conducto del titular del Poder Ejecutivo Federal, a quien requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación y precisó que no se reconocía con tal carácter al secretario de Hacienda y Crédito Público, al jefe del Servicio de Administración Tributaria, por tratarse de dependencias subordinadas al Poder demandado y ordenó dar vista al procurador general de la República.

Ampliación de la demanda. El once de mayo de dos mil diecisiete,⁴ **Yoloxochitl Díaz López**, representante legal y síndico del Municipio de Graciano Sánchez, en San Luis Potosí, amplió la demanda.

² Foja 62 del expediente.

³ Fojas 63 a 68 del expediente.

⁴ Fojas 1 a 40 del toca del expediente.



En dicha ampliación precisó como normas o actos cuya invalidez demandaba: el convenio de colaboración de veintiocho de abril de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez.

El quince de mayo de dos mil diecisiete,⁵ la Ministra instructora admitió a trámite la ampliación de la demanda; tuvo como autoridad demandada a la Federación, por conducto del titular del Poder Ejecutivo Federal a quien requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación y ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación corresponda.

El dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación de la Federación, contestó la demanda; desestimó los conceptos de anulación expresados en la demanda y ofreció las pruebas que a su interés convino.⁶

El diecisiete de mayo de dos mil diecisiete,⁷ la Ministra instructora agregó el informe rendido por el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación de la Federación; tuvo por ofrecidas las pruebas; asimismo, por señalado el domicilio para oír y recibir notificaciones y ordenó dar vista al Municipio actor y a la Procuraduría General de la República.

El treinta de junio de dos mil diecisiete, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación de la Federación, interpuso recurso de reclamación en contra del auto de quince de mayo de dos mil diecisiete, por el que se admitió a trámite la ampliación de la demanda; además, ad cautelam, contestó la ampliación de la demanda en la que desestimó los conceptos de anulación expresados y ofreció las pruebas que a su interés convino.⁸

El referido recurso de reclamación quedó radicado con el toca 70/2017, fue fallado el cuatro de octubre de dos mil diecisiete por esta Primera Sala en el

⁵ Foja 91 del expediente.

⁶ Fojas 100 a 120 del expediente.

⁷ Foja 305 del expediente.

⁸ Fojas 316 a (sic)



sentido de declarar fundado el medio de defensa y revocar el auto de quince de mayo de dos mil diecisiete en el que se admitió a trámite la ampliación formulada.

En la sustanciación de la controversia, el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete,⁹ la Ministra instructora tuvo por rendidos los alegatos formulados por el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación de la Federación.

El treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete,¹⁰ **Yoloxochitl Díaz López**, representante legal y síndico del Municipio de Graciano Sánchez, en San Luis Potosí, interpuso incidente de falsedad de documentos el que se acordó el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete, por la Ministra instructora.

El cinco de septiembre de dos mil diecisiete,¹¹ la Ministra instructora tuvo por rendidos los alegatos formulados por la Procuraduría General de la República.

El treinta de octubre de dos mil diecisiete,¹² la Ministra instructora desechó el incidente de falsedad de documentos, por notoriamente improcedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Audiencia. El veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la instructora celebró la audiencia; tuvo por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas por las partes, asimismo, por presentados los alegatos, además, dio cuenta con lo resuelto en el relatado recurso de reclamación 70/2017 y, finalmente, puso el expediente en estado de resolución.

Radicación en la Primera Sala. El doce de noviembre de dos mil dieciocho,¹³ la presidencia de la Primera Sala acordó el avocamiento del asunto y

⁹ Foja 360 del expediente.

¹⁰ Fojas 377 a 385 del expediente.

¹¹ Foja 428 del expediente.

¹² Foja 360 del expediente.

¹³ Foja 466 del expediente.



ordenó su turno a la Ministra designada para elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como con el punto tercero, en relación con el punto segundo, fracción I, ambos del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno el trece de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO.—**Actos impugnados.** Preliminarmente, se precisan los actos que se impugnan en la presente controversia constitucional.

Así, atento a la intención del Municipio actor y las constancias que integran la controversia, los actos cuya invalidez se impugna son:

- El oficio 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete, y;
- El convenio de colaboración celebrado entre el Gobierno Federal y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, *cuya fecha correcta es el veintiocho de abril de dos mil nueve.*

TERCERO.—**Improcedencia de la controversia, respecto del convenio de colaboración impugnado.**

Esta Primera Sala considera que debe decretarse el sobreseimiento en la controversia, respecto del convenio de colaboración impugnado, toda vez que se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria «de las Fracciones I y II» del Artículo 105 de la Constitución, en relación con el artículo 21 del mismo ordenamiento, habida cuenta que se impugna de manera extemporánea.



En la presente controversia, entre otros actos, el Ayuntamiento actor combate la invalidez del convenio de colaboración celebrado entre el Gobierno Federal y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, cuya fecha correcta es el veintiocho de abril de dos mil nueve, debido a que en el oficio 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete también impugnado, se citó dicho convenio, alegando desconocer su existencia en términos del artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, debido a que fue celebrado por un Cabildo conformado de personas elegidas para un determinado periodo.

Los artículos 19, fracción VII y 21 de la Ley Reglamentaria «de las Fracciones I y II» del Artículo 105 de la Constitución disponen:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y,

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."



Como se ve la ley establece, en lo aquí interesa, el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales. Dicho plazo se computará de la siguiente forma. Tratándose de actos: 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; a partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución y a partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Como se advierte de las constancias de autos (foja 87 a 90) el convenio de colaboración impugnado, celebrado entre el Gobierno Federal y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez es de veintiocho de abril de dos mil nueve. En efecto, en la fecha antes indicada, el secretario de Hacienda y Crédito Público, el presidente, secretario y síndico del citado Municipio celebraron el convenio de colaboración con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo tercero transitorio, fracción I, del decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de dos mil ocho.

Por tanto, es a partir del día siguiente de esa fecha, antes referida, que corrió el término para impugnar el aludido convenio reclamado, es el veintinueve de abril de dos mil nueve, esto es, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta a partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento.

En esa lógica, de esa data, veintinueve de abril de dos mil nueve, a la presentación de la controversia constitucional, catorce de marzo de dos mil diecisiete, es evidente que transcurrió en exceso el término de treinta días, previsto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria «de las Fracciones I y II» del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la presentación oportuna. Consecuentemente, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria «de las Fracciones I y II» del Artículo 105 de la Constitución, en relación con el artículo 21 del mismo ordenamiento, ya que dicho acto se impugna de manera extemporánea y procede decretar el sobreseimiento de la controversia constitucional respecto del multicitado convenio.



No pasa desapercibido para esta Primera Sala que el Municipio actor exprese desconocer su existencia en términos del artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, habida cuenta que el Municipio es un ente público que si bien se integra por un Cabildo conformado de personas elegidas para un determinado periodo, lo cierto es que, los compromisos asumidos le obligan.

CUARTO.—Oportunidad respecto del oficio impugnado. Es pertinente precisar que exclusivamente se atenderá a la oportunidad del escrito inicial de la controversia, toda vez que si bien se admitió la ampliación formulada por el Municipio actor, lo cierto es que, el acuerdo correspondiente fue revocado, al resolver el recurso de reclamación 70/2017, por esta Primera Sala.

Precisado lo anterior, la controversia está presentada oportunamente, como se pasa a demostrar:

El artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia establece el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales. Dicho plazo se computará de la siguiente forma.¹⁴

Tratándose de actos:

a. 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;

b. A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;

¹⁴ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



c. A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En el caso de normas generales:¹⁵

d. A partir del día siguiente a la fecha de su publicación;

e. A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Ahora, en la presente controversia, el Municipio actor demandó la invalidez del oficio 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete.

Como se advierte de la constancia que integran la controversia constitucional, el citado oficio fue notificado al Municipio actor el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, vía paquetería mexpost; por tanto, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que se ostentó sabedor del mismo, esto es, el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete.¹⁶

Así, tomando la referida fecha, se concluye que la demanda en contra del citado oficio se interpuso de manera oportuna, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, venció el siete de abril de dos mil diecisiete¹⁷ y la demanda fue presentada el catorce de marzo de dos mil diecisiete,¹⁸ esto es, dentro del plazo legal referido.

¹⁵ Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."

¹⁶ Fojas 90 y siguientes del expediente.

¹⁷ Se descuentan del cómputo los días sábados y domingos, así como el veinte de marzo, por haber sido inhábil conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁸ Foja 40 del expediente principal.



QUINTO.—Legitimación activa. Yoloxochitl Díaz López, quien signó la controversia, ostentándose como representante legal y síndico de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, tiene legitimación para acudir en representación del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, pues demostró tener tal cargo con la copia certificada de la declaración de validez de la elección de los cincuenta y ocho Ayuntamientos comprendidos en el Estado de San Luis Potosí, mismos que estarán ejerciendo del primero de octubre del año dos mil quince, al treinta de septiembre de dos mil dieciocho, publicada en el Diario Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, la cual acompañó a su demanda,¹⁹ de la que se advierte que fue declarada síndico del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio Libre de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí y, finalmente, el Municipio actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin que sea óbice de lo anterior que a la fecha en la que se resuelve la presente controversia constitucional haya finalizado el periodo antes referido, pues lo cierto es que la controversia fue presentada durante la vigencia del nombramiento de la signante de la controversia, esto es, como representante legal y síndico del Municipio Libre de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí.

SEXTO.—Legitimación pasiva. Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, compareció en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal, tiene legitimación pues acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento como consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal.²⁰

SÉPTIMO.—Estudio de la improcedencia de la controversia alegada por las partes respecto del oficio impugnado.

El Ejecutivo Federal aduce respecto del acto consistente en el oficio 400-07-00-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete que se

¹⁹ Fojas 41 a 57 del expediente.

²⁰ Foja 99 del expediente.



actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional, habida cuenta que no resiente una afectación, pues dicho oficio está dirigido al titular de la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se trata de una solicitud y no un acto de ejecución, además, la afectación de las participaciones federales ahí contenidas está encaminada al Gobierno del Estado de San Luis Potosí, el que debió haber ejecutado la compensación, sin que el mencionado gobierno hubiese impugnado tal acto.

Es infundada la causal de improcedencia propuesta. Contrariamente a lo que expone la citada autoridad demandada, el Municipio actor tiene interés legítimo para promover la controversia constitucional.

Si bien el oficio impugnado 400-07-00-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete, está dirigido al titular de la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; lo cierto es que del contenido se desprende la afectación al Municipio actor, toda vez que contiene la orden de retener las participaciones que en ingresos federales correspondían al Municipio, por una cantidad de \$7'905,721.00 (siete millones novecientos cinco mil setecientos veintiún pesos 00/100 moneda nacional) para compensar los créditos firmes a su cargo por la omisión del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, correspondiente a los periodos de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del ejercicio de dos mil trece, de conformidad con lo estipulado en el convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno Federal y el Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en San Luis Potosí de veintiocho de abril de dos mil nueve.

Así, a pesar de que el citado oficio no está dirigido al Municipio actor, sí es un acto que le afecta, pues contiene la orden de retener, esto es, afectar las participaciones federales del Municipio actor ahí contenidas, a través de la compensación, pues se trata de una determinación que ordena menoscabar las participaciones federales de manera directa; circunstancia que le genera el interés legítimo para promover la controversia constitucional en contra del citado oficio 400-07-00-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete.



De ahí que la causal de improcedencia propuesta por la autoridad demandada deviene infundada.

No existiendo ninguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento propuesta por las partes ni que este Alto Tribunal advierta, procede el estudio de fondo del asunto.

OCTAVO.—Conceptos de invalidez. El Municipio actor expresa los argumentos de invalidez siguientes:

Primero

- El oficio número 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, la garantía de audiencia, así como la debida fundamentación y motivación, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque parte de una fundamentación y motivación inconducente, pues contiene una falta de claridad respecto a cuáles son los créditos fiscales que se tiene por parte del Municipio actor, la naturaleza de éstos y la autoridad que los determinó, además la deja en un estado de indefensión, pues le impide una defensa adecuada.

- En el oficio impugnado la autoridad demandada pasó por alto cuál era la información y los hechos que originaron los créditos fiscales fincados a su cargo, además, no contiene en sí mismo y a detalle los fundamentos y motivos, siendo inconducente que en el oficio se mencione el "Decreto por el que se otorgan diversos beneficios en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de dos mil ocho, porque no comprende adeudos del ejercicio dos mil trece, pues el referido decreto se refiere a condonaciones y adeudos correspondientes a los ejercicios fiscales de dos mil cinco y anteriores para los ejercicios fiscales de dos mil nueve, dos mil diez y dos mil once.

- El oficio combatido es ilegal, ya que es errónea la fundamentación y motivación que esgrime la autoridad demandada, toda vez que el decreto que invoca no comprende adeudos del ejercicio de dos mil trece, además repite y



no precisa los supuestos créditos fincados a cargo del Municipio actor ni porque están firmes, tampoco la situación o estado de mora que guarda el Municipio.

- En apoyo de tal argumentación invoca la jurisprudencia P./J. 44/2005, del Pleno del Alto Tribunal Federal, cuyo rubro informa: "PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA SU AFECTACIÓN ES NECESARIO QUE PREVIAMENTE SE CONFIRME LA EXISTENCIA DE LA MORA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN CONTRAÍDA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN MATERIA DE REGISTRO DE OBLIGACIONES Y EMPRÉSTITOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JULIO DE 1982."

Segundo

- El oficio impugnado es contrario a lo dispuesto en los artículos 14, 16, 115, 124 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, porque la autoridad demandada carece de facultades para afectar las participaciones en los ingresos federales que le corresponden al Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en San Luis Potosí.

- El Municipio actor no se encuentra en ninguno de los supuestos que indica el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues el citado numeral prevé que las participaciones correspondientes al Municipio son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, no pueden estar sujeto a retención alguna, únicamente, pueden ser afectadas ciertas participaciones en garantía como fuentes de pago de las obligaciones contraídas por las entidades o Municipios con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público Único de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

- En el caso no se contrajo obligación o empréstito alguno o, bien, existe pago alguno pendiente; por tanto, no existe afectación alguna aprobada por la Legislatura del Estado de San Luis Potosí, de ahí que la fundamentación y motivación del oficio impugnado es inconducente.



- En apoyo de tal planteamiento cita la jurisprudencia P./J. 40/2005, del Pleno del Alto Tribunal Federal cuyo rubro informa: "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."

- Las participaciones no pueden ser afectadas por compensación con motivo de un adeudo derivado de créditos fiscales, ya que la Ley de Coordinación no lo permite, pues a lo que se refiere el tercer párrafo del artículo 9o. de la citada ley es: "... a compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley lo autorice."

- El vocablo "obligaciones" debe ser entendido como empréstito o deuda pública, en términos de lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como de la Ley de Disciplina Financiera de la Entidades Federativas y de los Municipios; consecuentemente, el término obligaciones no se refiere a adeudos derivados de créditos fiscales.

Tercero

- No se celebró un convenio entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Ayuntamiento del Municipio actor de veintiocho de febrero de dos mil nueve, al que refiere el punto segundo del oficio reclamado.

- En el supuesto de que exista el citado convenio, el mismo no cumple con las prescripciones que para los actos que excedan el término de la administración de un Ayuntamiento establece la Constitución del Estado de San Luis Potosí y la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí, ya que la administración de un Municipio dura en el encargo un término máximo de tres años, siendo el convenio de veintinueve de febrero de dos mil nueve, por lo que corresponde a otra administración, siendo ésa la que inició su gestión el día uno de octubre de dos mil quince y culminaría hasta el treinta de septiembre de dos mil dieciocho.



- En caso de existir el convenio, lo cierto es que, no cuenta con la autorización de las dos terceras partes del Cabildo de la administración municipal, relativa a tal fecha y que se haya presentado en el Congreso de la Unión para su relativa validez, además, no pudo extender su vigencia y obligatoriedad más allá del periodo constitucional de tres años de la administración que lo hubiese formado.

Cuarto

- El oficio impugnado proviene de autoridad incompetente, pues no tiene facultades para ordenar, solicitar o comunicar que se afecten las participaciones federales a que tiene derecho el Municipio actor, máxime que ninguno de los dispositivos que se invocan le dan facultades y competencia para emitir un acto como el impugnado; por tanto, deviene de una autoridad incompetente.

Contestación del Poder Ejecutivo Federal a la demanda principal. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Poder Ejecutivo Federal, contestó la demanda; argumentó, en síntesis, lo siguiente:

- El Municipio actor no aduce una invasión de competencias sino una supuesta vulneración a garantías constitucionales, lo que no constituye materia en este medio de control constitucional.

- El oficio impugnado está debidamente fundado y motivado, se invocaron los artículos 1, primer párrafo, 2, apartado B, fracción I, inciso g), 5, primer párrafo, 11, fracciones I y VII, 12, fracciones VII y IX, 13 fracciones I y II, 16, primer párrafo, fracción XXI y tercer párrafo, numeral 7 y 17, párrafo primero, apartado G, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT), señalando que la autoridad demandada está facultada para notificar los actos de otras autoridades fiscales que remitan créditos fiscales para su cobro; mismos que pueden efectuar a través del procedimiento administrativo de ejecución, contenido en el capítulo III del Código Fiscal de la Federación.

- El oficio impugnado se emitió con la intención de solicitar a diversa autoridad administrativa que efectuó la compensación de los créditos fiscales firmes determinados al Municipio actor respecto de las participaciones a que tiene



derecho, debido a una omisión en el entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, correspondientes al periodo de septiembre a diciembre de dos mil trece.

- La autoridad demandada cuenta con facultades suficientes para emitir el acto que se reclama, porque existe documento determinante que se encuentra firme, en virtud de la sentencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito que confirmó la sentencia de la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se reconoció la validez del oficio impugnado.

- El oficio combatido se ubica dentro de las acciones que comprenden el procedimiento administrativo de ejecución, regulado en el capítulo III del Código Fiscal de la Federación, a través del cual las autoridades fiscales exigen el pago de créditos fiscales que no hubiesen sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados en el referido ordenamiento.

- La Tesorería de la Federación realizó la compensación de participaciones federales, derivado de los créditos fiscales que tiene a su cargo el Municipio actor, dado el incumplimiento de sus obligaciones fiscales que fueron determinadas en el oficio 500-54-00-02-01-2015-11669, la que se acredita con la constancia de compensación de participaciones número 15912.

- El acto jurídico en virtud del cual se le comunica al Municipio actor de la compensación de dichos créditos fiscales de sus participaciones efectuada, el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, es del oficio 400-51-00-04-00-207-2095 de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, firmado por el administrador desconcentrado de Recaudación de San Luis Potosí "1" del Servicio de Administración Tributaria; oficio que se encuentra debidamente fundado y motivado.

- Contrario a lo alegado por el Municipio actor, éste manifestó su conformidad con carácter de irrevocable para que se continuara con la compensación de todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, con motivo del incumplimiento a sus obligaciones fiscales en materia de la omisión total o parcial del entero del impuesto sobre la renta, a cargo de sus trabajadores, generados a partir del uno de enero de dos mil nueve, aun y cuando dejen de aplicarse los beneficios fiscales previstos en el decreto de origen, por lo que la compensación efectuada,



está plenamente fundada en derecho y dicho convenio se encuentra plenamente fundado en derecho, toda vez que el veintiocho de abril de dos mil nueve, el Gobierno Federal y el Ayuntamiento del Municipio actor lo celebraron.

- Adverso a lo expuesto por el Municipio actor, la autorización concedida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el efecto de llevar a cabo las compensaciones de participaciones federales necesarias, derivado del incumplimiento de sus obligaciones fiscales que constituyen créditos fiscales firmes, adquirió vigencia a partir del uno de enero de dos mil nueve, sin establecerse un límite de tiempo hacia el futuro y, por el contrario, con base en lo dispuesto en los artículos tercero, fracción I y cuarto del decreto impugnado, se estableció claramente dicha autorización.

- El convenio en cita no es vinculante, en virtud de que lo celebró una administración anterior, pues de las declaraciones y cláusulas primera y tercera del mismo se desprende que el Municipio actor cumplió con todos los requisitos con el fin de estar en posibilidad de celebrar dicho convenio como irrevocable y que su vigencia se prolongaría a partir de dos mil nueve hacia futuras administraciones.

Opinión del procurador general de la República. Al formular su opinión, el representante de la citada procuraduría expuso argumentos tendentes a evidenciar que, adverso a lo que pondera el Municipio actor, se encuentra obligado a dar cumplimiento a las obligaciones fiscales contraídas y la autoridad demandada, se encuentra facultada para solicitar la afectación de las participaciones federales que le corresponden vía compensación.

NOVENO.—**Cuestiones necesarias para resolver.** A efecto de justificar la decisión adoptada por esta Primera Sala, conviene precisar los siguientes antecedentes:

La autoridad demandada titular del Ejecutivo Federal, a través del consejero jurídico del Ejecutivo Federal, al rendir el informe, sustancialmente, manifestó lo siguiente:

1. El dieciocho de septiembre de dos mil quince, la Administración Local de Auditoría Fiscal de San Luis Potosí del Servicio de Administración Tributaria



emitió el oficio 500-54-00-002-01-2015-11669, en el que se determinó un crédito fiscal al Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el Estado de San Luis Potosí, por la omisión en el entero de las retenciones del impuesto sobre la renta, causado por sus trabajadores, por los periodos comprendidos de junio a diciembre de dos mil trece; enero y febrero de dos mil catorce, cuyo monto ascendió a la cantidad de \$41'697,224.63 (cuarenta y un millones seiscientos noventa y siete mil doscientos veinticuatro pesos 63/100 moneda nacional). Acompañando copia de la determinativa del crédito fiscal.

2. El veintiuno de septiembre de dos mil quince, la autoridad hacendaria notificó al Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el Estado de San Luis Potosí, la determinativa del crédito fiscal referido. Anexando copia de las constancias de notificación.

3. El veinte de noviembre de dos mil quince, los ejecutores del Servicio de Administración Tributaria iniciaron el procedimiento de ejecución, en el que se asentaron que la persona con la que se entendió la diligencia, manifestó que el Municipio no tenía la posibilidad de realizar el pago; asimismo, que de una inspección ocular en el domicilio se advertía que no se localizaban bienes susceptibles de embargo. Agregando copia de las constancias de dicha diligencia.

4. El veintiséis de noviembre de dos mil quince, el Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el Estado de San Luis Potosí, promovió juicio contencioso administrativo en contra del oficio 500-54-00-002-01-2015-11669 de dieciocho de septiembre de dos mil quince, que contiene la determinativa del crédito fiscal antes reseñado.

5. La Sala Fiscal que conoció del citado juicio contencioso resolvió en el sentido de reconocer la validez de la resolución impugnada.

6. Inconforme con la decisión anterior, el Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el Estado de San Luis Potosí, promovió la acción de amparo ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, el que negó la protección constitucional solicitada.

7. El catorce de enero de dos mil dieciséis, el administrador desconcentrado de Recaudación de San Luis Potosí "1" del Servicio de Administración Tributaria



emitió el oficio 400-51-00-04-00-2016-195 en el que informó al Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el Estado de San Luis Potosí, que la Tesorería de la Federación realizó retención mediante constancia de compensación de participaciones con número 15464 de veintiocho de diciembre de dos mil quince, por un total de \$274,983.00 (doscientos setenta y cuatro mil novecientos ochenta y tres pesos 00/100 moneda nacional), correspondiente a la determinante del crédito fiscal, contenido en el oficio 500-54-00-002-01-2015-11669, de conformidad con el convenio de colaboración de veintiocho de abril de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez de acuerdo con el decreto por el que se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de dos mil ocho. Anexando copia de las constancias respectivas.

8. El nueve de diciembre de dos mil dieciséis, el administrador desconcentrado de Recaudación de San Luis Potosí "1" del Servicio de Administración Tributaria emitió el oficio 400-51-00-04-00-2016-8370 en el que informó al Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el Estado de San Luis Potosí, que la Tesorería de la Federación realizó retención mediante constancia de compensación de participaciones con número 15816 de veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, por un total de \$4'134,170.00 (cuatro millones ciento treinta y cuatro mil ciento setenta pesos 00/100 moneda nacional) correspondiente a la determinante del crédito fiscal, contenido en el oficio 500-54-00-002-01-2015-11669, también de conformidad con el convenio de colaboración de veintiocho de abril de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, de acuerdo con el decreto por el que se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de diciembre de dos mil ocho. Agregando copia de las constancias respectivas.

9. El doce de enero de dos mil diecisiete, el administrador desconcentrado de Recaudación de San Luis Potosí "1" del Servicio de Administración Tributaria emitió el oficio 400-51-00-04-00-2016-8370 en el que informó al Municipio de



Soledad de Graciano Sánchez, en el Estado de San Luis Potosí, que la Tesorería de la Federación realizó retención mediante constancia de compensación de participaciones con número 15848 de veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis, por un total de \$4'379,106.00 (cuatro millones trescientos setenta y nueve mil ciento seis pesos 00/100 moneda nacional) correspondiente a la determinante del crédito fiscal, contenido en el oficio 500-54-00-002-01-2015-11669 de igual modo de conformidad con el convenio de colaboración de veintiocho de abril de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, de acuerdo con el decreto por el que se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de diciembre de dos mil ocho. Acompañando copia de las constancias respectivas.

10. El trece de febrero de dos mil diecisiete, la administradora central de Programas Operativos con Entidades Federativas del Servicio de Administración Tributaria emitió el oficio 400-07-00-00-00-2017-0073, en el que solicitó al titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas que se afecten las participaciones que en ingresos federales correspondían al Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el Estado de San Luis Potosí, a través del Gobierno del Estado, por una cantidad de \$7'905,721.00 (siete millones novecientos cinco mil setecientos veintiún pesos 00/100 moneda nacional) para compensar los créditos firmes a su cargo, relacionándolos con la omisión del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, correspondiente a los periodos de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del ejercicio de dos mil trece, de conformidad con el convenio de colaboración de veintiocho de "febrero" (sic) de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, de acuerdo con el decreto por el que se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de diciembre de dos mil ocho. Se anexa copia del citado oficio que constituye el acto sujeto a análisis.

Como se ve, de lo relatado, la autoridad hacendaria del Servicio de Administración Tributaria fincó al Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el



Estado de San Luis Potosí un crédito fiscal en cantidad de \$41'697,224.63 (cuarenta y un millones seiscientos noventa y siete mil doscientos veinticuatro pesos 63/100 moneda nacional) por la omisión en el entero de las retenciones del impuesto sobre la renta, causado por sus trabajadores, por los periodos comprendidos de junio a diciembre de dos mil trece; enero y febrero de dos mil catorce.

Dicho crédito fiscal fue impugnado ante las instancias jurisdiccionales por el Municipio actor siendo adverso el resultado, tanto en la vía jurisdiccional contenciosa como en vía la constitucional; en consecuencia, ante la firmeza del crédito fiscal determinado, la autoridad hacendaria del Servicio de Administración Tributaria inició el procedimiento de ejecución; requirió el pago del crédito fiscal referido, el que no se obtuvo. Frente a la imposibilidad de pago por parte del Municipio, las autoridades del Servicio de Administración Tributaria, a través de la Tesorería de la Federación procedieron al cobro del crédito fiscal, mediante la retención en las participaciones del Municipio, mediante la figura jurídica de la compensación, de conformidad con el convenio de colaboración celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez de veintiocho de abril de dos mil nueve en términos del decreto por el que se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de diciembre de dos mil ocho.

DÉCIMO.—**Estudio.** Precisado lo anterior, a juicio de esta Primera Sala, son infundados los razonamientos expresados por el Municipio actor para declarar la invalidez del oficio impugnado.

La materia de estudio en la presente controversia está relacionada con el análisis de la constitucionalidad de la afectación a las participaciones del Municipio, por concepto de cumplimiento de pago de obligaciones, vía compensación, a través del oficio 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete, signado por la administradora central de Programas Operativos con Entidades Federativas, dependiente de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria con sustento en el convenio de veintiocho de abril de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal, por



conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez.

Como se relató en párrafos que anteceden, el dieciocho de septiembre de dos mil quince, la autoridad hacendaria Administradora Local de Auditoría Fiscal de San Luis Potosí del Servicio de Administración Tributaria determinó un crédito fiscal a cargo del Municipio actor en cantidad de \$41'697,224.63 (cuarenta y un millones seiscientos noventa y siete mil doscientos veinticuatro pesos 63/100 moneda nacional) por la omisión en el entero de las retenciones del impuesto sobre la renta, causado por sus trabajadores, por los periodos comprendidos de junio a diciembre de dos mil trece; así como, de enero y febrero de dos mil catorce; crédito fiscal que quedó firme; por tanto, la autoridad hacendaria inició el procedimiento de ejecución.

Ante la imposibilidad de pago manifestada por parte del Municipio actor, las autoridades del Servicio de Administración Tributaria, a través de la Tesorería de la Federación procedieron al cobro del crédito fiscal, mediante la retención de las participaciones del Municipio, a través de la figura jurídica de la compensación, de conformidad con el convenio de colaboración de veintiocho de abril de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, de conformidad con el decreto por el que se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de diciembre de dos mil ocho.

Pues bien, sobre esa base, deviene infundado lo expresado por el Municipio actor, bajo la línea argumentativa de que el oficio impugnado es contrario a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ante la falta de claridad respecto de los créditos fiscales fincados, la naturaleza de éstos, la autoridad que los determinó, así como por no contener la información y hechos detallada que los originaron, porque los créditos fiscales no están firmes, además porque no precisa la situación o estado de mora que guarda el Municipio, impidiéndole una defensa adecuada.

Este Alto Tribunal ha establecido que un principio general es que todo acto de autoridad debe estar adecuadamente motivado, esto es, en el cuerpo del



acto y no en uno distinto las razones, deben constar debida y suficientemente los motivos o circunstancias que originan la decisión de la autoridad a efecto de que el destinatario las conozca y esté en aptitud material y jurídica de hacer valer lo que en derecho considere; sin embargo, excepcionalmente y atendiendo a los casos en particular, esos motivos pueden estar contenidos en un diverso acto u actos de autoridad con los que guarda relación, es decir, cuando se trata de actos vinculados, por lo que no es necesario que sean reiterados, pues ya se indicaron en ese otro acto u actos, es decir, es innecesario reiterarlos en cada acto afín, lo que implica que el acto primigenio debe contener una motivación suficiente que le permita conocer el origen de esa decisión, justamente, a efecto de que se esté en aptitud material y jurídica de conocerlo y de hacer valer lo que en derecho considere. Lo anterior, se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 188/2010, de la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, que esta Primera Sala comparte, cuyo rubro informa: "FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA IMPONER SANCIONES RELACIONADAS CON UNA VISITA DOMICILIARIA. ES INNECESARIO INVOCAR NUEVAMENTE LOS PRECEPTOS QUE LA FACULTAN PARA ORDENAR LA VISITA."²¹

En esa lógica, si bien el oficio 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete, no refiere lo expresado por el Municipio actor, esto es, los créditos fiscales fincados, la naturaleza de éstos, la autoridad que los determinó, la información y hechos detallados que los originaron, su firmeza o no, la situación o estado de mora que guarda; lo cierto es que, del contenido del mismo se

²¹ **Datos de localización.** Novena Época. Registro digital: 163117. Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, materia administrativa, tesis 2a./J. 188/2010, página 762, cuyo texto informa: "Un principio general en relación con la fundamentación y motivación de los actos de autoridad administrativa consiste en que esos requisitos deben constar en el cuerpo de la resolución y no en uno distinto. Sin embargo, se actualiza una excepción a ese principio cuando se trata de actos vinculados, derivados de un procedimiento, en el que no es necesario repetir todos los preceptos que facultan a la autoridad para llevar a cabo el acto genérico del que derivan los actos vinculados, porque si al inicio del procedimiento se indicaron esos fundamentos y motivos, es innecesario reiterarlos en cada etapa del procedimiento. Así, por ejemplo, cuando en una orden de visita la autoridad invoca los preceptos que la facultan para emitirla y las razones que para ello ha tenido y se previene al visitado para que exhiba determinados documentos, si el particular incumple y por ello se le impone una multa, en el oficio sancionatorio no es imprescindible que la autoridad invoque nuevamente los preceptos que la facultan para ordenar la visita, sino sólo aquellos para hacer efectiva la prevención e imponer la sanción relativa, con lo cual se cumple con la garantía de fundamentación."



infiere que la decisión ahí expresada obedece a razones, motivos o circunstancias contenidas en un diverso acto u actos de autoridad que son del conocimiento del Municipio actor, pues en el referido oficio se alude a que la determinación ahí tomada en el sentido de ordenar que se afecten las participaciones que en ingresos federales le corresponden al Municipio actor por una cantidad de \$7'905,721.00 (siete millones novecientos cinco mil setecientos veintiún pesos 00/100 moneda nacional) para compensar los créditos firmes a su cargo, relacionándolos con la omisión del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, correspondiente a los periodos de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del ejercicio de dos mil trece, deriva de que la autoridad hacendaria expresó que ha llevado a cabo diversas acciones para la recuperación del adeudo señalado, sin que hubiese obtenido respuesta favorable del Municipio, lo que permite advertir que, justamente, en un diverso acto o actos, la autoridad hacendaria fincó un crédito fiscal al Municipio y que no ha sido ejecutado y de donde se puede inferir que el Municipio actor tiene noticia del crédito fiscal, la naturaleza de éste, la autoridad que lo determinó, la firmeza o no de éste y la situación o estado que guarda el Municipio frente a ese crédito fiscal.

Más aún, que existen constancias en la controversia en la que se actúa de las que se infiere que no desconoce los créditos fiscales fincados, la naturaleza de éstos, la autoridad que los determinó, la información y hechos detallados que los originaron, la firmeza de los créditos pues, como se relató, la autoridad demandada acredita que la Administración Local de Auditoría Fiscal de San Luis Potosí del Servicio de Administración Tributaria determinó un crédito fiscal a cargo del Municipio actor en cantidad de \$41'697,224.63 (cuarenta y un millones seiscientos noventa y siete mil doscientos veinticuatro pesos 63/100 moneda nacional) por la omisión en el entero de las retenciones del impuesto sobre la renta, causado por sus trabajadores, por los periodos comprendidos de junio a diciembre de dos mil trece; así como de enero y febrero de dos mil catorce; crédito fiscal que quedó firme, derivado de lo desfavorable que fue a sus intereses la defensa que formuló en la vía contenciosa y también constitucional en contra del citado oficio 500-54-00-002-01-2015-11669, lo que originó que se iniciara el procedimiento de ejecución y ante la imposibilidad de pago por parte del Municipio actor, las autoridades hacendarias del Servicio de Administración Tributaria, a través de la Tesorería de la Federación procedieron al cobro del crédito fiscal, mediante la retención de las participaciones del Municipio, a través



de la figura jurídica de la compensación, lo que efectuaron a través de los diversos oficios reseñados: el oficio 400-51-00-04-00-2016-195 en el que se realizó retención mediante constancia de compensación de participaciones con número 15464 de veintiocho de diciembre de dos mil quince, por un total de \$274,983.00 (doscientos setenta y cuatro mil novecientos ochenta y tres pesos 00/100 moneda nacional); el oficio 400-51-00-04-00-2016-8370 en el que se realizó retención mediante constancia de compensación de participaciones con número 15816 de veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, por un total de \$4'134,170.00 (cuatro millones ciento treinta y cuatro mil ciento setenta pesos 00/100 moneda nacional) y el oficio 400-51-00-04-00-2016-8370 en el que se realizó retención mediante constancia de compensación de participaciones con número 15848 de veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis, por un total de \$4'379,106.00 (cuatro millones trescientos setenta y nueve mil ciento seis pesos 00/100 moneda nacional).

En ese sentido, el oficio impugnado 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete, se expidió por la administradora central de Programas Operativos con Entidades Federativas, dependiente de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria al titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas con la finalidad nuevamente de afectar las participaciones que en ingresos federales correspondían al Municipio actor, a través del Gobierno del Estado, ahora por la cantidad de \$7'905,721.00 (siete millones novecientos cinco mil setecientos veintiún pesos 00/100 moneda nacional) para compensar los créditos firmes a su cargo, relacionándolos con la omisión del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, correspondiente a los periodos de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del ejercicio de dos mil trece, de conformidad con el convenio de colaboración de veintiocho de "febrero" (sic) de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, de conformidad con el decreto por el que se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de diciembre de dos mil ocho.

Bajo esa lógica, aun cuando los recursos provenientes de las participaciones federales se encuentran protegidos por el artículo 115, fracción IV, de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones expresadas por el Municipio actor antes referidas, tal circunstancia no trae consigo, la invalidez del oficio impugnado 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete, habida cuenta que su contenido, únicamente, pone de manifiesto nuevamente el cumplimiento de la determinativa de crédito que le fue fincado en cantidad de \$41'697,224.63 (cuarenta y un millones seiscientos noventa y siete mil doscientos veinticuatro pesos 63/100 moneda nacional) por la omisión en el entero de las retenciones del impuesto sobre la renta, causado por sus trabajadores, por los periodos comprendidos de junio a diciembre de dos mil trece; asimismo, enero y febrero de dos mil catorce, que se venía ejecutando derivado de que el crédito fiscal quedó firme, entonces, la obligación de pago exigible y la manifestación del Municipio actor de no poder efectuarlo, previo requerimiento de pago.

En diverso aspecto, en esa línea de pensamiento, también son infundados los razonamientos expresados por el Municipio actor, bajo la línea argumentativa de que el oficio impugnado vulnera lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la autoridad demandada carece de facultades para afectar las participaciones en los ingresos federales que le corresponde; además, porque no se encuentra en ninguno de los supuestos que prevé el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues no se autorizó por la Legislatura del Estado ni está inscrito en el Registro Público Único de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Asimismo, porque el tercer párrafo del artículo 9o. de la citada ley, se refiere a compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esa ley lo autorice; porque el vocablo "obligaciones" debe ser entendido como empréstito o deuda pública y no a adeudos derivados de créditos fiscales; porque no se celebró un convenio de colaboración entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio actor y, en caso de que exista, no cuenta con la autorización de las dos terceras partes del Cabildo de la administración municipal, además, no pudo extenderse su vigencia



y obligatoriedad más allá del periodo constitucional de tres años de la administración que lo hubiese formado.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal que el Municipio actor estima es transgredido con la emisión del oficio impugnado, en lo que al caso interesa, es del tenor siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"IV. 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:

"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 cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"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."

Del precepto transcrito se desprende, en esencia, las bases que rigen en materia municipal relacionadas con su hacienda y libre administración hacendaria.



Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes²² 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.

Este Alto Tribunal Federal 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. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Lo anterior se advierte de la tesis aislada 1a. CXI/2010,²³ 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."

En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente, lo siguiente: que el referido numeral consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades,

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 del 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.



todo esto 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. El 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

Se ha dicho básicamente que sólo las participaciones están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria, pues 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

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 catorce y quinientos quince, respectivamente.

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.



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.

Por su parte, el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, vigente el veintiocho de abril de dos mil nueve, dispone:

"Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando (sic) a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

"Las entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.



"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

"En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y Municipios."

La Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras cuestiones, coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales y, como se ve de lo transcrito, establece que las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables, no se podrán afectar a fines específicos ni estar sujetas a retención, pero no estarán sujetas a lo anterior las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones y procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice. Asimismo, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

Con relación a esto último, la autoridad demandada expresó y acreditó que el veintinueve de abril de dos mil nueve, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, celebraron convenio de colaboración de conformidad con el decreto por el que se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de diciembre de dos mil ocho.

Dicho convenio de colaboración es del tenor siguiente:

"Convenio que celebran por una parte el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se le



denominará la "Secretaría", representada por su titular el C. Agustín Guillermo Carstens Carstens, y por la otra el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez S.L.P. del Estado de San Luis Potosí S.L.P. al que en lo sucesivo se le denominará el "Municipio", representado por los CC. Jua Manuel Velázquez Galarza, Lic. José Luis Noyola Morales y Lic. Ma. Santos Rocío Salas López, en su carácter de presidente, secretario y síndico del Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez S.L.P. respectivamente, al tenor de los siguientes

"CONSIDERANDOS:

"Que el artículo segundo, fracción V del 'Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios', publicado en Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, establece que el Ejecutivo Federal debe diseñar un programa para la regularización de adeudos que las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus organismos descentralizados, tengan con la Federación por concepto de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, así como la regularización de los adeudos que tenga la Federación con los citados entes por adeudos de contribuciones locales;

"Que en cumplimiento a lo anterior, el titular del Ejecutivo Federal emitió el 'Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos', el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2009:

"Que el decreto mencionado en el considerando anterior prevé que las entidades federativas y Municipios, así como las demarcaciones del Distrito Federal que deseen acogerse a los beneficios fiscales establecidos en dicho instrumento en materia del impuesto sobre la renta, deberán, entre otras cosas, celebrar a más tardar el 30 de abril de 2009 un convenio con el Gobierno Federal, a través de la 'Secretaría', en el cual manifiesten de forma expresa y con carácter de irrevocable su consentimiento para que, conforme a lo previsto en el artículo 9o., cuarto párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales que les correspondan conforme a lo previsto en el capítulo I de dicha ley, puedan



utilizarse para compensar todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, relacionados con la omisión total o parcial del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, generados a partir del 1 de enero de 2009, siempre y cuando se trate de créditos fiscales firmes, y;

"Que por lo anterior, es necesario celebrar el presente convenio, para lo cual emiten las siguientes:

"Declaraciones

"I. Declara la 'Secretaría' por conducto de su representante, que:

"a) Es una dependencia de la administración pública federal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o., 2o., fracción I y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"b) Su representante cuenta con facultades para suscribir el presente convenio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 4o. y 6o., fracción XXVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"II. Declara el 'Municipio', por conducto de sus representantes que:

"a) En términos de los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, es el orden del gobierno que constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de San Luis Potosí S.L.P.

"b) Sus representantes se encuentran facultados para suscribir el presente convenio en términos de lo establecido en los artículos 70, fracción IV y 75 fracción VIII de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado.

"c) Para la formalización del presente convenio se ha cumplido con las disposiciones legales y administrativas locales aplicables.



"De acuerdo con las declaraciones anteriores, la 'Secretaría' y el 'Municipio', celebran el presente convenio en términos de las siguientes:

"CLÁUSULAS

"Primera. El presente convenio tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en el artículo tercero, fracción I, del 'Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, al que en lo sucesivo se le denominará el 'Decreto', a fin de que el 'Municipio', una vez cubiertos los demás requisitos contemplados en las fracciones II y III de dicho artículo pueda gozar de los beneficios fiscales establecidos en el artículo segundo del 'Decreto' y con ello corregir su situación fiscal en relación con el entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores.

"Segunda. El 'Municipio' manifiesta su consentimiento con carácter de irrevocable para que conforme a lo previsto en el artículo 9o. cuarto párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales que le corresponden conforme a lo previsto en el capítulo I de dicha ley, puedan utilizarse para compensar todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, relacionados con la omisión, total o parcial del entero del impuesto sobre la renta a cargo tanto de sus trabajadores como de los trabajadores de sus organismos descentralizados, generados a partir del 1 de enero de 2009, siempre y cuando se trate de créditos fiscales firmes.

"Tercera. El 'Municipio' manifiesta su conformidad con carácter irrevocable para que se continúe con la compensación de los adeudos mencionados en la cláusula anterior, aun y cuando dejen de aplicarse los beneficios fiscales previstos en el artículo segundo del 'Decreto', con motivo del incumplimiento por parte del 'Municipio' a las obligaciones contenidas en el 'Decreto', o bien, a sus obligaciones fiscales en materia de retención y entero del impuesto sobre la renta y, en su caso, del subsidio para el empleo a que se refiere el artículo octavo del 'Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley de Impuesto



al Valor Agregado y se establece el subsidio para el empleo', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007.

"Cuarta. En caso de que, con posterioridad a la entrada en vigor del presente convenio, las participaciones federales que corresponden al 'Municipio' sean administrativas a través de un fideicomiso las partes convienen en que los beneficios fiscales previstos en el artículo segundo del 'Decreto', sólo serán aplicables en el caso de que el 'Municipio' acredite a la 'Secretaría' haber realizado los actos necesarios a fin de que el fiduciario del citado fideicomiso pueda recibir de la 'Secretaría' las solicitudes de compensación objeto del presente convenio y que las mismas sean cumplimentadas por el fiduciario previo a la entrega del remanente de las participaciones federales que correspondan al 'Municipio'. Las compensaciones a que se refiere este párrafo se entenderán realizadas por la 'Secretaría', a través del mencionado fideicomiso.

"El 'Municipio' manifiesta su consentimiento con carácter irrevocable para que si las participaciones federales a que se refiere el párrafo anterior no son administradas en su totalidad a través de un fideicomiso, antes de entregar las que correspondan a éste, la 'Secretaría' realice directamente las compensaciones que procedan en los términos de este convenio.

"Quinta. La terminación o cualquier modificación al presente convenio deberá quedar consignada por escrito y estar suscrita por ambas partes para que sea válida.

"Sexta. El presente convenio iniciará su vigencia a partir de la fecha de su suscripción.

"Estando enteradas las partes del contenido y alcance legal del presente convenio lo firman en tres tantos, igualmente válidos, en la Ciudad de México, D.F., a los 28 días del mes de abril del año dos mil nueve."

Como se advierte de lo relatado, las partes contendientes en la presente controversia celebraron el convenio de colaboración con el objeto de establecer un programa para la regularización de adeudos que las entidades federativas y Municipios tenían con la Federación por concepto de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, así como la regularización de los adeudos que tuviese



la Federación con los citados entes por adeudos de contribuciones locales. Así pactaron que de conformidad con lo previsto en el artículo 9o., cuarto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales que les correspondían podían utilizarse para compensar todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, relacionados con la omisión total o parcial del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, generados a partir del uno de enero de dos mil nueve, siempre y cuando se trate de créditos fiscales firmes.

Esto es, las partes acordaron que el convenio tenía por objeto dar cumplimiento a lo establecido en el artículo tercero, fracción I, del "Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del Impuesto sobre la Renta, de derechos y de aprovechamientos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de dos mil ocho, a fin de gozar de los beneficios fiscales establecidos y corregir su situación fiscal en relación con el entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores; consecuentemente, el Municipio manifestó su consentimiento con carácter de irrevocable para que las participaciones federales que le correspondían pudieran utilizarse para compensar todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, relacionados con la omisión, total o parcial del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores generados a partir del uno de enero de dos mil nueve, siempre y cuando se trataran de créditos fiscales firmes.

Asimismo, manifestó su conformidad con carácter irrevocable para que se continuara con la compensación de los adeudos, aun y cuando dejen de aplicarse los beneficios fiscales; y manifestó su consentimiento con carácter irrevocable para que si las participaciones federales no eran administradas en su totalidad, a través de un fideicomiso, antes de entregar las que correspondan a éste, se realizarán directamente las compensaciones que procedieran en los términos de ese convenio y que la terminación o cualquier modificación al convenio deberán quedar consignadas por escrito y estar suscrita por ambas partes para que fuese válida.

De acuerdo con lo expuesto, resulta infundado lo expresado por el Municipio actor en el sentido de que la autoridad demandada carece de facultades para afectar las participaciones del Municipio actor, pues las atribuciones derivan precisamente de lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitu-



ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y el convenio de colaboración de veintiocho de abril de dos mil nueve, en el que la partes convinieron que las participaciones federales que les correspondían podían utilizarse para compensar todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, relacionados con la omisión total o parcial del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, generados a partir del uno de enero de dos mil nueve, siempre y cuando se trate de créditos fiscales firmes.

Es decir, que el Municipio actor manifestó su consentimiento con carácter de irrevocable para que las participaciones federales que le correspondían pudieran utilizarse para compensar todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, relacionados con la omisión, total o parcial del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores generados a partir del uno de enero de dos mil nueve, siempre y cuando se trataran de créditos fiscales firmes, lo que acontece en el caso, pues la administradora central de Programas Operativos con Entidades Federativas, dependiente de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, informa al titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas la orden de afectar las participaciones que en ingresos federales corresponden al Municipio actor, a través del Gobierno del Estado, por la cantidad de \$7',905,721.00 (siete millones novecientos cinco mil setecientos veintiún pesos 00/100 moneda nacional) para compensar los créditos firmes a su cargo, relacionándolos con la omisión del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, correspondiente a los periodos de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del ejercicio de dos mil trece, de conformidad con el convenio de colaboración celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, de conformidad con el decreto por el que se otorgaron diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de diciembre de dos mil ocho.

No pasa inadvertido para esta Primera Sala que el Municipio actor si bien discute las facultades de la autoridad hacendaria, lo cierto es que, no lo propone en un plano de invasión de esferas competenciales de entes de gobierno, sino sólo de atribuciones de la autoridad hacendaria, cuestión que no es objeto de análisis en esta instancia, sino en los diversos medios de defensa que hizo valer



en contra de la determinativa del crédito fiscal contenida en el oficio 500-54-00-002-01-2015-11669 de dieciocho de septiembre de dos mil quince, en el que se determinó un crédito fiscal por la omisión en el entero de las retenciones del impuesto sobre la renta, causado por sus trabajadores, por los periodos comprendidos de junio a diciembre de dos mil trece; enero y febrero de dos mil catorce, cuyo monto ascendió a la cantidad de \$41'697,224.63 (cuarenta y un millones seiscientos noventa y siete mil doscientos veinticuatro pesos 63/100 moneda nacional).

De otra guisa, también deviene infundado lo manifestado por el Municipio actor en el sentido de que el oficio impugnado es inconstitucional porque el artículo 9o. de la citada Ley de Coordinación Fiscal se refiere a compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esa ley lo autorice y el vocablo "obligaciones" debe ser entendido como empréstito o deuda pública y no como adeudos derivados de créditos fiscales.

Lo infundado de tal argumentación deviene porque adverso a lo que pondera el Municipio actor las obligaciones señaladas en el citado numeral están referidos a los créditos fiscales que se tiene con la Federación y no empréstitos o deuda pública, pues dichas obligaciones no son resultado de un compromiso derivado de la emisión de un título de crédito como erróneamente lo pretende el Municipio actor.

Finalmente, deviene infundado lo expuesto por el Municipio actor cuando dice que no se celebró un convenio de colaboración con el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en caso de que exista, no cuenta con la autorización de las dos terceras partes del Cabildo de la administración municipal, además, no pudo extenderse su vigencia y obligatoriedad más allá del periodo constitucional de tres años de la administración que lo hubiese formado.

En principio, como se expresó en párrafos anteriores, sí existe el convenio celebrado por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda



y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en el Estado de San Luis Potosí.

Sobre esa base, deviene infundado lo expresado por el Municipio actor en el sentido de que, lo pactado en el referido convenio no pueda servir de sustento a la decisión contenida en el oficio impugnado, porque no puede extenderse su vigencia y obligatoriedad más allá del periodo constitucional de tres años de la administración que lo hubiese formado.

El Municipio es un ente público que si bien se integra por un Cabildo conformado de personas elegidas para un determinado periodo, lo cierto es que, los compromisos asumidos le obligan, salvo disposición en contraria, en ese sentido, como se expuso anteriormente, el veintinueve de abril de dos mil nueve, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, celebraron convenio de colaboración de conformidad con el decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta de derechos y aprovechamientos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de diciembre de dos mil ocho.

En dicho convenio, las partes acordaron que el objeto era establecer un programa para la regularización de adeudos que las entidades federativas y Municipios tenían con la Federación por concepto de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, así como la regularización de los adeudos que tuviese la Federación con los citados entes por adeudos de contribuciones locales.

Así, pactaron que de conformidad con lo previsto en el artículo 9o., cuarto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales que les correspondían podían utilizarse para compensar todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, relacionados con la omisión total o parcial del entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, generados a partir del uno de enero de dos mil nueve, siempre y cuando se trate de créditos fiscales firmes.

Además, acordaron que el convenio tenía por objeto dar cumplimiento a lo establecido en el artículo tercero, fracción I, del "Decreto por el que se otorgan



diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de diciembre de dos mil ocho, a fin de gozar de los beneficios fiscales establecidos y corregir su situación fiscal en relación con el entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores.

En ese sentido, el Municipio manifestó su consentimiento con carácter de irrevocable para que las participaciones federales que le correspondían pudieran utilizarse para compensar todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, relacionados con la omisión, total o parcial del entero del impuesto sobre la renta a cargo tanto de sus trabajadores generados a partir del uno de enero de dos mil nueve, siempre y cuando se trataran de créditos fiscales firmes.

Asimismo, manifestó su conformidad con carácter irrevocable para que se continuara con la compensación de los adeudos, aun y cuando dejen de aplicarse los beneficios fiscales; y manifestó su consentimiento con carácter de irrevocable para que si las participaciones federales no eran administradas en su totalidad, a través de un fideicomiso, antes de entregar las que correspondan a éste, se realizarán directamente las compensaciones que procedieran en los términos de ese convenio.

Pero además en la cláusula quinta acordaron:

"Quinta. La terminación o cualquier modificación al presente convenio deberá quedar consignada por escrito y estar suscrita por ambas partes para que sea válida."

En ese sentido, dado que el citado convenio no se ha modificado en los términos pactados, esto es, por escrito y por ambas partes, entonces, éste continúa rigiendo para el Municipio, el que, como se dijo, es un ente público cuyos compromisos asumidos le obligan, al margen de que se integre por un Cabildo conformado de personas elegidas para un determinado periodo, por tanto, el referido convenio sí puede servir de sustento a la decisión contenida en el oficio impugnado.

De acuerdo con lo expuesto y dado que no hay concepto de invalidez pendiente de examinar ni se advierte queja deficiente que suplir resulta proce-



dente reconocer la validez constitucional del oficio impugnado en la presente controversia constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, en San Luis Potosí.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del convenio de colaboración de fecha veintiocho de abril de dos mil nueve, celebrado entre el Gobierno Federal y el Ayuntamiento del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez.

TERCERO.—Se reconoce la validez del oficio 400-07-00-00-2017-0073 de trece de febrero de dos mil diecisiete.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, **por lo que se refiere a los resolutivos primero y tercero;** y por mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (**ponente**), **respecto del segundo resolutivo.** Los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (**ponente**) y Jorge Mario Pardo Rebolledo, se reservan su derecho de formular voto concurrente. **El Ministro Luis María Aguilar Morales, estuvo ausente.**

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 40/2005 y P./J. 44/2005 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, páginas 1023 y 1003, con números de registro digital: 178399 y 178392, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 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

INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. NO ES NECESARIA SU APERTURA CUANDO SE ORDENA OFICIOSAMENTE EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL EN MATERIA GRAFOSCÓPICA Y, POR ENDE, EL OTORGAMIENTO DE LA VISTA A QUE ALUDE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 218/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SEGUNDO CIRCUITO Y DÉCIMO SEXTO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 7 DE JULIO DE 2021. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTES: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala es competente conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, pues se refiere a la posible contradicción de criterios entre Tribunales



Colegiados de diversos Circuitos y dado que el asunto se ubica en los supuestos previstos en los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General en cita, se estima innecesaria la intervención del Pleno.

12. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por los integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, el cual emitió las ejecutorias relativas a los amparos directos 235/2018, 759/2018, 99/2019, 373/2019, 406/2019 y 469/2019, las cuales contienen uno de los criterios que contienen en la presente contradicción de tesis.

13. TERCERO.—Criterios contendientes. Con el propósito de dar claridad sobre los criterios sustentados por los órganos colegiados contendientes, se procede a relatar los antecedentes y las consideraciones sustanciales en que apoyaron sus respectivas resoluciones.

14. I. Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito –amparos directos 235/2018, 759/2018, 99/2019, 373/2019, 406/2019 y 469/2019–.²

Amparo directo 235/2018

15. Una persona fue condenada, entre otras sanciones, a una pena privativa de libertad por el delito de violación con complementación típica y punibilidad autónoma –por ser víctima una persona menor de edad–, mediante sentencia de primera instancia de diez de mayo de dos mil diecisiete, emitida por la Juez de Juicio Oral del Distrito Judicial de Texcoco, Estado de México en la causa penal *****.

² Cabe señalar que en obvio de repeticiones innecesarias, únicamente se sintetizarán los antecedentes y las consideraciones relativas al juicio de amparo directo 235/2018, pues en dicho asunto fue en donde el órgano colegiado denunciante sustentó las consideraciones medulares del criterio que ahora contiene en esta contradicción de tesis, además de que en los restantes amparos directos sostuvo el mismo criterio jurídico que fijó en aquel juicio.



16. En contra de lo anterior, el sentenciado interpuso recurso de apelación, el cual fue radicado por el Primer Tribunal de Alzada en Materia Penal de Texcoco, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México bajo el expediente ***** . Posteriormente, el tribunal del conocimiento emitió sentencia el siete de agosto de dos mil diecisiete en la que modificó la resolución recurrida.

17. Inconforme con la sentencia de segunda instancia, el recurrente promovió demanda de amparo directo que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, cuyo Magistrado presidente ordenó registrarla con el número 235/2018 y reservó proveer sobre su procedencia y admisión al advertir que la firma que calzaba el escrito de demanda difería de la que obraba en los autos del toca de apelación. En consecuencia, requirió al quejoso para que ante la presencia del actuario judicial de la adscripción reconociera la firma de la demanda, apercibiéndolo que de no hacerlo así se tendría por no presentada.

18. Lo anterior fue notificado personalmente al quejoso, quien en presencia del actuario judicial ratificó la firma plasmada en la demanda de amparo. Así, el Magistrado presidente admitió a trámite la demanda y advirtió que las firmas dubitables eran discrepantes entre sí, por lo que solicitó a la Procuraduría General de la República –actual Fiscalía General de la República– la designación de un perito a fin de que rindiera el dictamen correspondiente en su materia.

19. Previos trámites procesales, el órgano colegiado designó al perito oficial en materia de documentoscopia y grafoscopia, quien aceptó y protestó el cargo conferido y solicitó se recabara la muestra de escritura y firma del quejoso.

20. Una vez que se recabó la muestra antes señalada, el perito oficial presentó y ratificó su dictamen en el que concluyó que la firma que calzaba la demanda de amparo no correspondía, por su ejecución, a la del quejoso. Dicho dictamen se tuvo por admitido y se dio vista al quejoso para que manifestara lo que a su interés conviniera, sin que expresara consideraciones al respecto.

21. Finalizado el trámite del juicio de amparo, el asunto fue listado inicialmente para su resolución el veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, pero en la sesión respectiva el Pleno del Tribunal Colegiado del conocimiento advirtió de oficio la actualización de una causal de improcedencia no alegada por las



partes, por lo que determinó dejar en lista el asunto a fin de dar vista a las partes con la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción I, y 6o., todos de la Ley de Amparo, ello al no haberse reunido uno de los principios básicos que rigen el juicio constitucional, concretamente el de instancia de parte agraviada.

22. Mediante proveído de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente dio vista para que dentro del plazo de tres días las partes manifestaran lo que a su interés conviniera respecto de la posible actualización de la causal de improcedencia referida, sin que realizaran manifestación alguna al respecto.

23. Posteriormente, el órgano colegiado emitió sentencia el catorce de marzo de dos mil diecinueve en el sentido de sobreseer en el juicio al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción I y 6o., todos de la Ley de Amparo.

24. Para llegar a tal determinación, el órgano colegiado primeramente determinó que en términos de la jurisprudencia 2a./J. 59/2017 (10a.),³ fue correcto que el Magistrado presidente ordenara el desahogo de la prueba pericial en materia de grafoscopia y documentoscopia con la finalidad de descartar o confirmar de manera fehaciente la improcedencia del presente juicio de amparo, pues advirtió, a simple vista, notorias diferencias entre las firmas que calzaban el escrito de demanda y la trazada en la diligencia de ratificación.

25. Ello, aunque la jurisprudencia referida hiciera alusión al Juez de Distrito para realizar dicha facultad, pues lo que se pretende con ese criterio es que se verifique si la promoción del juicio de amparo se realizó por instancia de parte agraviada, lo cual constituye uno de los principios básicos que rigen en el juicio de amparo, tanto en la vía indirecta como directa.

³ "PERICIAL EN MATERIA DE CALIGRAFÍA Y GRAFOSCOPIA. EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ FACULTADO PARA ORDENAR OFICIOSAMENTE SU PRÁCTICA Y DESAHOGO, A FIN DE VERIFICAR LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA QUE CALZA LA DEMANDA DE AMPARO, RECONOCIDA POR QUIEN APARECE COMO PROMOVENTE EN ELLA, ÚNICAMENTE CUANDO ADVIERTA QUE LA FIRMA RATIFICADA Y LAS PLASMADAS DURANTE LA DILIGENCIA DE RATIFICACIÓN SON NOTORIAMENTE DIFERENTES."



26. Ello, aunado a que la procedencia del juicio de amparo es una cuestión de orden público cuyo estudio es preferente al del fondo del asunto y, por tanto, los órganos jurisdiccionales de amparo deben indagar sobre la posible actualización de dichas causales cuando advierten indicios al respecto, para lo cual deben allegarse de las pruebas pertinentes cuando lo estimen necesario, por lo que dicha facultad también es inherente a los Tribunales Colegiados.

27. Por otro lado, consideró que tal y como lo indica la jurisprudencia mencionada, para determinar en un procedimiento judicial si la firma autógrafa impugnada de falsa es o no es original de una persona, no basta que el juzgador realice la simple comparación con otra atribuida a la misma mano, sino que es necesario llevar a cabo la constatación de su falsedad o autenticidad mediante prueba pericial en grafología y documentoscopia, pues esa prueba es idónea para comprobar la veracidad de esa firma.

28. Seguidamente, el órgano colegiado procedió a valorar el dictamen emitido por el perito oficial, al cual le atribuyó eficacia demostrativa plena para arribar a la conclusión de que la firma contenida en el escrito de demanda de amparo no correspondía al puño y letra del quejoso.

29. Ello, al considerar que el perito oficial precisó los puntos de referencia intrínsecos de las firmas, tanto de las dubitables como de las indubitables, esto es, los gestos o signos gráficos esenciales inherentes a ambas firmas, lo cual se demostró con las muestras fotográficas, en tanto que de las diferencias entre los signos gráficos comparados existieron notables diferencias en todos los elementos en cada una de las firmas comparadas.

30. Finalmente, con base en dicha prueba pericial, el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó sobreseer en el juicio de amparo al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, al estimar incumplido el principio de instancia de parte agraviada, pues no se externó la voluntad del quejoso.

31. Lo anterior, pues la falta de ese signo gráfico se traduce en la inexistencia del documento en sí, puesto que la firma es un símbolo inequívoco que repre-



sentan las personas para poner de manifiesto la voluntad, en este caso, de promover demanda de amparo directo.

32. Asimismo, el órgano colegiado añadió que no era óbice que el quejoso hubiera reconocido y ratificado la firma del escrito de demanda de amparo, toda vez que el reconocimiento de firmas no es una diligencia que tenga el alcance de convalidar un acto nulo ni de permitir que la parte quejosa se haga cargo del contenido de un escrito no firmado por ella, pues sus efectos se agotan, por lo general, en otorgar certeza sobre una voluntad, una obligación o un documento y, en el caso analizado, se limitan a confirmar o negar, la autenticidad de la firma objeto de cuestionamiento.

33. Por tanto, estimó que la diligencia de reconocimiento de firma como la propia demanda carecen de toda eficacia, por lo que jurídicamente no podía estimarse que el solicitante de amparo haya manifestado su voluntad de acudir al juicio constitucional.

34. Dicho criterio fue reiterado por el Tribunal Colegiado de Circuito en los amparos directos 759/2018,⁴ 99/2019,⁵ 373/2019,⁶ 406/2019⁷ y 469/2019,⁸ en los cuales los quejosos también fueron sentenciados por diversos delitos que se tramitaron bajo el sistema procesal penal acusatorio.

35. Asimismo, en dichos asuntos se requirió a la parte quejosa para que reconociera la firma plasmada en la demanda de amparo y, con motivo del reconocimiento respectivo, se admitió a trámite y se designó a un perito oficial en materia de grafoscopia al advertirse por el presidente del Tribunal Colegiado notorias diferencias entre la firma signada en la demanda y la recabada en la diligencia de reconocimiento, todo lo anterior sin que se diera apertura al incidente correspondiente.

⁴ Resuelto en sesión de seis de junio de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos.

⁵ Resuelto en sesión de veintidós de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos.

⁶ Resuelto en sesión de diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de votos.

⁷ Resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de votos.

⁸ Resuelto en sesión de veintiuno de febrero de dos mil veinte, por mayoría de votos.



36. De igual manera, se dio vista a las partes sobre la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción I, y 6o., todos de la Ley de Amparo, al incumplirse fundamentalmente con el principio de instancia de parte agraviada.

37. Por último, al emitir las sentencias respectivas, el órgano colegiado otorgó pleno valor probatorio al dictamen elaborado por el perito oficial en el que concluyó que la firma de la demanda de amparo no correspondió por su ejecución al puño y letra de la parte quejosa y, con base en dicha prueba, determinó el sobreseimiento del juicio en términos de la causa de improcedencia antes señalada, sin que para ello fuera obstáculo el reconocimiento de firma de la parte quejosa, pues dicha diligencia al igual que la demanda de amparo carecían de eficacia jurídica.

38. Cabe destacar que en el amparo directo 373/2019, el órgano colegiado adicionalmente señaló que de la diversa contradicción de tesis 338/2016 –de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 59/2017 (10a.)– se asume lo siguiente:

a) La facultad del órgano jurisdiccional de recabar de oficio la prueba pericial,

b) Lo anterior sin establecerse la necesidad de otorgar trámite especial a dicha actuación; y,

c) Sin que se advierta la necesidad de que el desahogo de la probanza de referencia se lleve a cabo de manera colegiada.

39. Asimismo, el órgano colegiado también refirió que de la contradicción de tesis 80/2018 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –en relación con el trámite que se debe otorgar al incidente de objeción de documento falso respecto del escrito de demanda de amparo– se advertían distinciones legales y jurisprudenciales respecto de los supuestos atinentes a:

a) La tramitación de un incidente de objeción de documento falso –demanda de amparo directo o indirecto, o bien, en los recursos que surjan durante su tramitación–; y,



b) El curso otorgado a la hipótesis en que el órgano de control constitucional –sin la intervención de las partes– advierta distinción entre las firmas que calzan la demanda de amparo o cualquiera de los recursos previstos en la Ley de Amparo, con aquellas que hayan sido expuestas en la diligencia en que se ordena su ratificación.

40. Circunstancias que el órgano colegiado sostuvo que se advirtieron en cuanto al trámite otorgado respecto del supuesto contenido en el inciso b).

41. Hasta aquí los antecedentes y consideraciones esenciales que dieron origen al criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

42. Por último, no se soslaya que existen aspectos accidentales en los amparos directos antes reseñados como el tipo de delito al que fueron condenados los quejosos, que en algunos asuntos la parte quejosa haya formulado manifestaciones respecto a la vista del dictamen emitido por el perito oficial (amparos directos 99/2019 y 406/2019) o las manifestaciones expresadas con motivo de la vista otorgada sobre la actualización de la causa de improcedencia no alegada por las partes (amparo directo 373/2019), o bien, que en el amparo directo 759/2018 la parte quejosa haya presentado y ratificado su desistimiento en el juicio.

43. Dichos aspectos no impactaron en el criterio del órgano colegiado, pues de la lectura de las sentencias se advierte que las manifestaciones realizadas por los quejosos no incidieron en la forma en que tramitó el desahogo de la prueba pericial ni en el sobreseimiento del juicio, por el contrario, tales manifestaciones fueron desestimadas.

44. Además, el referido desistimiento del quejoso en el juicio de amparo directo 759/2018 también fue desestimado en función de la falsedad de la firma plasmada en el escrito inicial de demanda en virtud de la valoración que se realizó de la prueba pericial en materia de grafoscopia.

45. II. Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito –amparo directo 424/2018–.



46. En este caso dos personas físicas demandaron del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación el pago por concepto de indemnización constitucional por el despido injustificado, así como el pago de salarios vencidos, vacaciones, prima vacacional, entre otras prestaciones accesorias.

47. De la demanda conoció la Junta Especial Número Catorce Bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, bajo el expediente laboral 232/2010, la cual, previos trámites procesales, emitió el laudo de dos de marzo de dos mil diecisiete en el que condenó al instituto demandado al pago de determinadas cantidades de dinero y lo absolvió respecto de otras prestaciones.

48. Inconforme con dicha resolución, el instituto demandado presentó demanda de amparo directo que tocó conocer al Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, cuyo Magistrado presidente ordenó registrarla con el número 424/2018 y requirió a la parte promovente para que en el plazo de tres días acreditara su personalidad.

49. Previo desahogo del requerimiento anterior, se admitió a trámite la demanda de amparo y posteriormente se turnó el asunto al Magistrado ponente.

50. Derivado de que se advirtió una irregularidad en el expediente, el órgano colegiado requirió a la Junta responsable para que remitiera los originales de diversas constancias del juicio laboral.

51. En cumplimiento a lo anterior, la Junta responsable remitió el cuadernillo de amparo, del cual el órgano colegiado advirtió que no obraban las constancias originales solicitadas, por lo que ordenó abrir incidente de falsedad de firma y suspendió el juicio de amparo hasta en tanto concluyera el procedimiento incidental.

52. Seguido el procedimiento incidental en sus fases legales, el órgano colegiado ordenó la continuación del procedimiento y emitió sentencia el veintitrés de enero de dos mil diecinueve en la que primeramente resolvió la cuestión incidental y posteriormente sobreseyó en el juicio conforme a las siguientes consideraciones.



53. En relación con el incidente de falsedad de la firma de la demanda de amparo, sostuvo que para determinar en un procedimiento judicial si la firma autógrafa impugnada de falsa es o no original de una persona, en la generalidad de los casos no basta la simple comparación que realice el juzgador con otra firma atribuida a la misma persona, sino que ordinariamente es necesario llevar a cabo la verificación de su falsedad o autenticidad mediante la prueba pericial idónea que se aporte al sumario, pues aunque la diferencia en la forma pudiera resaltarse con una mera observación superficial con cierto grado de especialidad –dada la experiencia de los juzgadores en la apreciación de firmas debido a sus funciones– es mediante la prueba señalada como se puede determinar si fue estampada por la persona a quien se considera autora, o bien, por otra distinta.

54. En atención a lo anterior, el referido órgano jurisdiccional indicó que la materia de ese incidente consistió en determinar la autenticidad de la firma plasmada en el escrito de demanda que presentó la persona que se ostentó como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto quejoso.

55. Al respecto, precisó que la duda de la autenticidad de la firma se advirtió por dicho tribunal, lo cual motivó la apertura oficiosa del incidente respectivo.

56. Lo anterior porque se apreció que el escrito de demanda era una copia en cuya última hoja se encontraba sobrepuesta la firma dubitable, lo cual se corroboró con el informe rendido por el perito designado, en el que señaló que la firma cuestionada no era una firma original ni autógrafa; motivo por el que no se podía considerar como base de cotejo ni como una firma indubitable, ya que era producto de una reproducción.

57. Asimismo, el Tribunal Colegiado destacó que al rendir su dictamen, el perito oficial concluyó que la firma plasmada en la demanda de amparo no correspondió al puño y letra del promovente, para lo cual, al dar contestación al cuestionario propuesto, dicho perito refirió que tal firma no tenía la misma velocidad ni soltura que las firmas indubitables; así como que las firmas analizadas presentaban diferencias gráficas.

58. En consecuencia, el órgano colegiado confirmó pleno valor al dictamen pericial de mérito, por lo que declaró fundado el incidente de falsedad de firma



y determinó que la firma contenida en el escrito de demanda de amparo directo resultó falsa.

59. Derivado de lo anterior, el órgano colegiado consideró actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con lo dispuesto en los artículos 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo, toda vez que la firma plasmada en el escrito de demanda de amparo fue falsa por no corresponder al puño y letra de quien se ostentó como representante del instituto quejoso, incumpliendo con ello el requisito de instancia de parte agraviada.

60. Finalmente, precisó que en el caso no resultaba conducente otorgar la vista a que se refiere el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, toda vez que la tramitación del incidente de falsedad de la firma que calza la demanda de amparo –el cual fue conocido por las partes– no persigue otra finalidad que se declare la nulidad de dicho escrito y que, por ende, se sobresea en el amparo ante la falta de expresión de la voluntad del quejoso para obtener la tutela o protección jurídica de sus derechos.

61. De esa manera, indicó que en modo alguno puede considerarse que al quejoso se deje inaudito o se le prive de su derecho de defensa al decretarse el sobreseimiento del juicio de amparo sin antes dársele la vista señalada, pues el derecho de defensa es tutelado al dársele oportunidad de argumentar y probar en el incidente de falsedad.

62. Máxime que lo que se pudiera manifestar la parte quejosa no haría cambiar el sentido de la ejecutoria dado el resultado del incidente de falsedad, por lo que sólo se retrasaría la solución del juicio en contravención a lo dispuesto en el artículo 17 constitucional.

63. De la anterior ejecutoria derivó la tesis aislada I.16o.T.18 K (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"SOBRESEIMIENTO. ES INNECESARIO DAR LA VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO DERIVA DE LA TRAMITACIÓN OFICIOSA DE UN INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE GARANTÍAS. Cuando la causa de improcedencia



resulta de lo fundado del incidente de falsedad de firma que calza la demanda de amparo, aperturado de manera oficiosa por el órgano de amparo, no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, para otorgar vista previa a la parte quejosa, puesto que el sobreseimiento se decreta como una consecuencia de tal incidente, lo cual es del conocimiento de las partes, quienes tuvieron oportunidad de manifestarse en torno a ello dentro de la incidencia aludida; por lo que en modo alguno puede considerarse que se le deje inaudita o se le prive de su derecho de defensa; máxime que lo que se pudiera manifestar, no haría cambiar el sentido de la decisión, y sólo retrasaría la solución del juicio, en contravención a lo dispuesto en el artículo 17 constitucional.⁹

64. CUARTO.—Consideración previa. Ahora bien, antes de determinar la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis, resulta importante destacar que la circunstancia de que a la fecha en que se presentó la denuncia correspondiente (veintidós de octubre de dos mil veinte) ninguno de los criterios contendientes constituya propiamente jurisprudencia no es obstáculo para que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupe de la presente denuncia, pues a fin de determinar su existencia basta que se adopten criterios disímboles al resolver sobre un mismo punto de derecho.

65. Son aplicables a lo anterior, las jurisprudencias P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno y 2a./J. 94/2000 de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales continúan en vigor en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente al no oponerse al contenido de la propia ley de la materia. Dichos son del rubro siguiente:

66. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."¹⁰

⁹ Cuyos datos de identificación son: Décima Época: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, Tomo II, diciembre de 2019, página 1176, registro digital: 2021310.

¹⁰ De texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la



67. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."¹¹

68. QUINTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Ahora, procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes y para tal propósito importa destacar que el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al interpretar en la jurisprudencia P./J. 72/2010 los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo abrogada, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.¹²

expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital: 189998.

¹¹ Su contenido es: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.

¹² Jurisprudencia que en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continua en vigor, y es plenamente aplicable al contenido del artículo 225 de esa ley.



69. La citada jurisprudencia establece lo siguiente:

70. "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."¹³

¹³ Su texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."



71. De la jurisprudencia transcrita, 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.

72. En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

73. Asimismo, el Tribunal Pleno ha sostenido que la contradicción de tesis puede configurarse implícitamente siempre y cuando el criterio respectivo pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares de cada caso, esto es, deben existir los elementos suficientes –los cuales no pueden ser accidentales o meramente secundarios– para establecer que en relación con el tema a dilucidar, un órgano colegiado fijó un criterio contrario al otro concerniente a la sustancia de un mismo problema jurídico.

74. Es decir, aun cuando los órganos contendientes no hayan sustentado un criterio expreso sino uno implícito pero indubitable, entendiéndose como tal el que pueda deducirse de manera clara e inobjetable de las circunstancias particulares del caso, a fin de impedir la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios de los órganos jurisdiccionales terminales al resolver un mismo tema jurídico, resulta necesaria la sustentación de una tesis jurisprudencial que decida o supere la discrepancia de las tesis relativas, uniformando



el criterio conforme al cual habrán de resolverse asuntos jurídicos iguales o semejantes, pues de estimarse que en ese supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, se seguirían resolviendo de forma diferente, sin justificación legal alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales.

75. Tal criterio quedó plasmado en la tesis P./J. 93/2006, cuyo rubro es el siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."¹⁴

76. Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, esta Segunda Sala advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada, debido a que los órganos colegiados arribaron a conclusiones diferenciadas al examinar una misma cuestión jurídica, la cual está relacionada con la manera de tramitar el desahogo de la prueba pericial en materia de grafoscopia rendida

¹⁴ Cuyo texto es el siguiente: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXVIII, julio de 2008, materia común, pagina 5, registro digital: 169334.



por el perito designado por el tribunal, cuyo fin es dilucidar si la firma plasmada en la demanda de amparo corresponde o no a la parte quejosa.

77. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 235/2018, 759/2018, 99/2019, 373/2019, 406/2019 y 469/2019, determinó sobreseer en el juicio de amparo al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con lo dispuesto por los ordinales 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, por no reunirse los principios básicos que rigen el juicio constitucional, concretamente el de instancia de parte y agravio personal y directo.

78. Lo anterior bajo la consideración de que el presidente del Tribunal Colegiado está facultado para ordenar el desahogo de la prueba pericial en materia de caligrafía y grafoscopia a fin de verificar si en el caso se actualiza o no una causa de improcedencia por advertirse, a simple vista, que la firma de la parte quejosa era distinta a la estampada en el escrito de demanda de amparo.

79. De modo que para determinar en un procedimiento judicial si la firma autógrafa impugnada no es original de una persona, no basta la simple comparación con otra atribuida a la misma mano que realice el juzgador, sino que es necesario llevar a cabo la constatación de su falsedad o autenticidad mediante prueba pericial en grafoscopia y caligrafía que se aporte al sumario a efecto de verificar la autenticidad de la firma que calza la demanda de amparo por ser notoriamente diferente a otra que exista en autos, sin que para ello se necesite la apertura del incidente concerniente.

80. En cambio, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el amparo directo 424/2018, sostuvo que para resolver un incidente de falsedad de firmas resulta necesario el desahogo de la prueba pericial especializada para determinar la autenticidad o discrepancia de la firma que calza el escrito de demanda advertida por el tribunal, de modo que resulta necesaria la apertura oficiosa del incidente respectivo.

81. Así, cuando la causa de improcedencia resulta de lo fundado del incidente de falsedad de firma que calza la demanda de amparo aperturado de manera oficiosa por el órgano de amparo, no se actualiza el supuesto previsto



en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo para otorgar vista previa a la parte quejosa.

82. Ello, ya que el sobreseimiento se decreta como una consecuencia de tal incidente, lo cual es del conocimiento de las partes, quienes tuvieron oportunidad de manifestarse en torno a ello dentro de la incidencia aludida, por lo que en modo alguno puede considerarse que se le deje inaudito o se le prive de su derecho de defensa; máxime que lo que se pudiera manifestar no haría cambiar el sentido de la decisión y sólo retrasaría la solución del juicio en contravención a lo dispuesto en el artículo 17 constitucional.

83. Visto lo anterior, la discrepancia de criterios se configura en atención a que el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito sostiene que para determinar si la firma que calza la demanda de amparo corresponde efectivamente a la persona peticionaria del amparo, basta con la designación un perito oficial en materia de grafoscopia y caligrafía, sin que para ello sea necesario alguna tramitación especial o la intervención de las partes.

84. Dicho criterio se obtiene de manera indubitable de las circunstancias particulares de las sentencias emitidas por el referido órgano colegiado, en donde se puede apreciar con toda claridad que al haber designado al perito oficial, tener por admitido el dictamen correspondiente y dar vista a las partes con la posible actualización de una causa de improcedencia derivada de la falsedad de la firma, no resulta necesaria la apertura oficiosa del incidente respectivo.

85. En oposición a lo anterior, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito estimó que en los casos en los que el tribunal dude de la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo, entonces dará apertura al incidente de falsedad de firma –que hará del conocimiento de las partes– en el cual designará al perito oficial a efecto de que rinda su dictamen para así poderlo valorar conjuntamente en la sentencia definitiva.

86. Por ello es precisamente que dicho tribunal determinó no dar vista al quejoso con la actualización de la causa de improcedencia por el incumplimiento del requisito de instancia de parte agraviada, pues el sobreseimiento respec-



tivo derivó de la declaración de falsedad de la firma de la demanda de amparo que se obtuvo del incidente de falsedad de firma.

87. Sólo resta decir que no obsta a lo anterior el hecho de que en los asuntos del conocimiento de los órganos contendientes se refieran a materias completamente distintas (penal y de trabajo), toda vez que ni la naturaleza de los juicios de origen ni la calidad de los quejosos constituyeron elementos que hubieran condicionado la discrepancia de los criterios denunciados.

88. Se afirma lo anterior, pues el punto de derecho que examinaron los Tribunales Colegiados contendientes fue precisamente el trámite que procede cuando se designa un perito oficial con el objeto de dilucidar si la firma plasmada en la demanda es de puño y letra del promovente del amparo, sin que para ello fuera relevante si el quejoso tuvo la calidad de sentenciado en un juicio del orden penal, o bien, de actor o demandado en un juicio de diversa materia, como la laboral.

89. Tan es así, ya que el criterio de los órganos colegiados parte de la base objetiva de que sus respectivos presidentes tienen la facultad de designar a un perito oficial en materia de grafoscopia y caligrafía ante la duda respecto de la firma plasmada en la demanda de amparo, además de que dicho dictamen sería el sustento para definir la falsedad o autenticidad de la firma cuestionada y, por ende, del sobreseimiento del juicio.

90. No obstante, sostuvieron criterios distintos en torno a la apertura del incidente respectivo, sin que se advierta que sus razonamientos hayan derivado de la materia de los asuntos que conocieron o de la calidad de los quejosos en los juicios de origen.

91. En consecuencia, esta Segunda Sala advierte que el punto jurídico consiste en determinar si para el desahogo de la prueba pericial en materia grafoscópica ordenada por el Tribunal Colegiado a efecto de verificar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo, es necesario que se aperture de oficio el incidente de falsedad de firma de la demanda de amparo, o bien, si sólo es precisa la designación del perito oficial, sin que sea necesario aperturar el incidente respectivo y, si debe darse vista o no a la parte quejosa en



términos del artículo 64 de la Ley de Amparo, en caso de que el sobreseimiento del juicio se sustente en la falsedad de la firma que calza la demanda de amparo materia del incidente respectivo.

92. SEXTO.—Estudio. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se fija en la presente resolución.

93. Para resolver el problema jurídico suscitado en la presente contradicción de tesis, es necesario destacar lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 80/2018,¹⁵ en la cual se examinó el problema jurídico relativo a si en el incidente de falsedad de firma de la demanda de amparo directo, para la admisión, preparación y desahogo de la prueba pericial grafoscópica, debía aplicarse la Ley de Amparo, o bien, el Código Federal de Procedimientos Civiles de manera supletoria.

94. En dicha ejecutoria se precisó que al resolver la contradicción de tesis 15/1997, el Tribunal Pleno determinó que la demanda de amparo, al ser un documento de carácter privado, era susceptible jurídicamente de ser objetado de falso en términos de lo dispuesto por el artículo 153 de la Ley de Amparo abrogada.¹⁶

95. En ese sentido, se dijo que el escrito de demanda de amparo podía ser objetado de falso en cuanto a su autenticidad (continente) mediante el incidente previsto en el artículo 153 de la ley de la materia abrogada, no así en cuanto a su contenido, ya que en esta última hipótesis lo que se pretendía demostrar era la falsedad de las declaraciones hechas por el promovente del juicio, lo que constituía la materia del juicio de amparo al decidir en lo principal.

¹⁵ Resuelta en sesión de nueve de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio y al criterio que debe prevalecer. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

¹⁶ Correlativo del actual 122 de la Ley de Amparo vigente.



96. Máxime que si bien el artículo 153 de la Ley de Amparo abrogada no se refería a pruebas específicamente, sino a documentos, sin hacer distinción alguna de éstos; si la ley no distinguía, el juzgador no tenía por qué hacerlo, por lo que bastaba que alguna de las partes objetara de falso en cuanto a su autenticidad alguno de los documentos presentados por las partes para que el juzgador procediera en los términos señalados por el numeral en cita.

97. De ese criterio derivó la siguiente tesis de jurisprudencia P./J. 148/2000, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. EL ESCRITO RELATIVO REVISTE EL CARÁCTER DE DOCUMENTO PRIVADO, POR LO QUE ES SUSCEPTIBLE, JURÍDICAMENTE, DE SER OBJETADO DE FALSO EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 153 DE LA LEY DE AMPARO."¹⁷

98. Se sostuvo que aun cuando dicho criterio jurisprudencial se emitió por el Pleno de esta Suprema Corte en una época y con una integración distinta a la actual, aunado a que se refiere a la legislación de la materia abrogada, lo cierto era que seguía siendo aplicable en términos del artículo sexto transitorio de la actual Ley de Amparo, en tanto su numeral 122, en su primera parte, es análogo al diverso 153 de la ley abrogada de la materia.

¹⁷ El texto de la jurisprudencia dice lo siguiente: "Si bien en ningún precepto de la Ley de Amparo, se establece qué debe entenderse por documento privado, resulta aplicable supletoriamente al ordenamiento invocado el Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su artículo 129 determina que son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; mientras que en el diverso artículo 133 del propio ordenamiento legal se indica que los documentos privados son los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129, entre los cuales quedan comprendidos los escritos elaborados por particulares, en los que aparezca la firma o el signo que refleje la voluntad del suscriptor del documento. En consecuencia, el escrito inicial de demanda de amparo participa de las características de un documento privado, porque proviene de un particular y en él aparece la firma o signo que refleja la voluntad de su suscriptor, de ahí que sea susceptible jurídicamente de ser objetado de falso en cuanto a su autenticidad, sin que sea obstáculo para la anterior conclusión el hecho de que el artículo 153 de la Ley de Amparo disponga que sólo serán objetables de falsos "los documentos" que presentaren las partes en el juicio de amparo, porque esa acepción comprende también las promociones presentadas por ellas, pues constituyen documentos, atento lo cual se encuentran sujetas a la impugnación de falsedad, de acuerdo a lo dispuesto en el precepto últimamente citado.". Datos de identificación: Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 11, registro digital: 190657.



99. Seguidamente, se procedió a dilucidar el punto de contradicción en lo relativo a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en el trámite del incidente de falsedad de firma de la demanda de amparo directo, para lo cual se expusieron los distintos criterios emitidos por esta Segunda Sala relacionados con las diferencias sustanciales que sobre dicho tópico existen en la Ley de Amparo y en el referido código adjetivo.

100. Los criterios de esta Segunda Sala que se citaron fueron los siguientes:

"PRUEBA PERICIAL EN AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley de Amparo, la prueba pericial en el juicio de garantías puede integrarse, exclusivamente, con el dictamen del perito del juzgado."¹⁸

"PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO. De acuerdo con el artículo 151 de la Ley de Amparo, la prueba pericial se rinde en el juicio constitucional por medio del dictamen que produzca el perito que designe el Juez de Distrito, al que pueden asociarse los que nombren las partes, o bien éstos pueden rendir su dictamen por separado, así que en un juicio constitucional la prueba pericial se perfecciona con el solo dictamen del perito nombrado por el juzgador, cuando las partes se abstienen de nombrar los suyos."¹⁹

"PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO. NO REQUIERE INELUDIBLEMENTE PLURALIDAD DE PERITOS. El artículo 151 de la Ley de Amparo, dice en lo conducente: "... Al promoverse la prueba pericial, el Juez hará la designación de un perito, o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia; sin perjuicio de que cada parte pueda designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Juez o rinda dictamen por separado ..." Luego, si en el juicio de garantías se probó que el perito de la quejosa no emitió su dicta-

¹⁸ Séptima Época. Jurisprudencia. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, Tercera Parte, tesis, página 159.

¹⁹ Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XII, Tercera Parte, página 64.



men por culpa de dicha demandante, pudo el Juez de Distrito atenerse legalmente al peritaje amplio y fundado del otro perito que sí dictaminó.²⁰

"PERICIAL EN AMPARO. ANTE LA DIVERGENCIA DE LAS CONCLUSIONES EN LOS DICTÁMENES, ES INDEBIDO NOMBRAR A UN PERITO TERCERO. Conforme al tercer párrafo del artículo 151 de la Ley de Amparo, una vez anunciada la prueba pericial, el Juez de Distrito debe designar al o a los peritos que estime necesarios para la práctica de la diligencia, independientemente de que cada parte pueda nombrar a un perito para que se asocie al oficial o rinda su dictamen por separado. De lo anterior se sigue que la naturaleza de la pericial en el amparo no es colegiada, porque el único peritaje cuyo dictamen es indispensable para su debida integración y desahogo es el del perito nombrado por el juzgador. En este tenor, la Ley de Amparo es expresa al señalar la manera como debe rendirse la prueba pericial, que no es la fijada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, ni cabe aplicar dicho código adjetivo a fin de que el Juez esté obligado, necesariamente, a nombrar a un tercer perito cuando exista discordancia entre el dictamen oficial y el de los demás, pues de hacerlo se desconocería la naturaleza de la prueba pericial en amparo, al convertirla en colegiada, siendo incongruente con los principios y bases que rigen este medio de control constitucional."²¹

101. Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que resulta improcedente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en lo relativo a la prueba pericial, porque en dicha legislación tal probanza es colegiada y existe la figura del perito tercero en discordia y en la Ley de Amparo no está prevista de esa manera ni existe dicha figura, por lo que es claro que ello fue una cuestión que el legislador no tuvo intención de establecer, debido a los términos especiales con que se rige la prueba pericial en el juicio de amparo.

102. Por ello, se sostuvo que de aplicarse al juicio de amparo las reglas que norman la prueba pericial previstas en el Código Federal de Procedimien-

²⁰ Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Informes, Informe 1964, tesis, página 156.

²¹ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, junio de 2011, materia común, tesis 2a./J. 81/2011, página 300, registro digital: 161797.



tos Civiles se contravendría su naturaleza al convertirse dicha prueba en colegiada, cuando esa no fue la intención del legislador, pues para su desahogo sólo se necesita el peritaje oficial, sin perjuicio de que cada parte pueda designar un perito que se asocie al nombrado por el Juez, o rinda su dictamen por separado, pero, en todo caso, esto únicamente constituye reconocimiento para proponer peritos, pero de ninguna forma implica una obligación a su cargo para hacerlo de manera ineludible.

103. Por tanto, fue concluido que en el incidente de falsedad de firma de la demanda de amparo directo, para la admisión, preparación y desahogo de la prueba pericial grafoscópica, es aplicable la Ley de Amparo y no así el Código Federal de Procedimientos Civiles.

104. Sin que obstara que los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo²² –relativos al desahogo de pruebas en general y de la prueba pericial en el juicio de amparo indirecto– estén contenidos en el título segundo, capítulo I de la propia ley, relativo a la tramitación del juicio de amparo indirecto.

105. Ello, debido a que no existe razón jurídica que permitiera sostener que la reglamentación contemplada en tales preceptos no fuera aplicable para el ofrecimiento de una prueba pericial dentro de un incidente de falsedad de firmas de una demanda de amparo directo, y dadas las diferencias sustanciales en el desahogo de la prueba pericial en la Ley de Amparo y en el código procesal referido, hacen que lo establecido en esta última legislación para el ofrecimiento, preparación y desahogo de la prueba pericial (prueba colegiada) resulte incompatible e incongruente con los principios y bases que rigen este medio de control constitucional.

106. Maxime que tampoco existía razón alguna para distinguir si se trata de una demanda de amparo directo o bien de una demanda de amparo indirecto, pues en ambos supuestos la procedencia del juicio y el cumplimiento de uno de sus principios rectores, como lo es el de "instancia de parte agraviada" previsto

²² **Artículo 119.** Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, salvo que esta Ley disponga otra cosa.



en los artículos 107, fracción I, constitucional y 5o. de la Ley de Amparo, es una cuestión de orden público y de estudio preferente que debe examinar, ya sea el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito, a fin de determinar si el quejoso externó o no su voluntad (a través de la firma de la demanda) de acudir al juicio constitucional, lo que se logra a través del ofrecimiento de un incidente de falsedad de firma y de una prueba pericial en la materia señalada, cuyo medio de convicción resulta ser el idóneo para comprobar la veracidad de la mencionada firma, dado que el incumplimiento de dicho requisito daría lugar a desechar la demanda o sobreseer en el juicio, con independencia de que se trate, se insiste, de un juicio de amparo directo o indirecto.

"La documental podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

"Las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberán ofrecerse a más tardar, cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia.

"Este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En estos casos, el plazo para el ofrecimiento de tales pruebas será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la audiencia.

"Para el ofrecimiento de las pruebas testimonial, pericial o inspección judicial, se deberán exhibir original y copias para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, proporcionando el nombre y en su caso el domicilio cuando no los pueda presentar; el cuestionario para los peritos o de los puntos sobre los que deba versar la inspección. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

"Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días; si no las exhibiere, se tendrá por no ofrecida la prueba.

"El órgano jurisdiccional ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan ampliar por escrito, en un plazo de tres días, el cuestionario, el interrogatorio o los puntos sobre los que deba versar la inspección, para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia."

"Artículo 120. Al admitirse la prueba pericial, se hará la designación de un perito o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, sin perjuicio de que cada parte pueda designar a uno para que se asocie al nombrado por el órgano jurisdiccional o rinda dictamen por separado, designación que deberá hacer dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la prueba.

"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el órgano jurisdiccional de amparo deberá excusarse de dictaminar cuando exista alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 51 de esta Ley. Al aceptar su nombramiento manifestará bajo protesta de decir verdad que no se encuentra en la hipótesis de esos impedimentos."



107. Para sustentar esto último se mencionaron las siguientes jurisprudencias de las Salas de este Alto Tribunal:

"RECONOCIMIENTO DE LA FIRMA QUE CALZA UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. CUANDO SE DECLARA SU FALSEDAD A TRAVÉS DEL INCIDENTE RESUELTO CONJUNTAMENTE CON LA SENTENCIA DEFINITIVA, TANTO AQUELLA DILIGENCIA COMO LA DEMANDA CARECEN DE EFICACIA, POR LO QUE AL NO TENERSE POR EXTERNADA LA VOLUNTAD DEL PROMOVENTE DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO. Cuando al resolver el incidente respectivo un Tribunal Colegiado de Circuito declara conjuntamente con la sentencia definitiva dictada en un juicio de amparo directo la falsedad de la firma que calza la demanda de garantías, tanto la diligencia en que el promovente reconozca dicha firma como la aludida demanda carecen de eficacia, ya que no existe certeza sobre su autenticidad, esto es, que realmente proviene de quien aparece como su autor jurídico, pues una firma sólo puede reconocerla quien la imprimió. Así, ante la mencionada declaración de falsedad, a la diligencia de reconocimiento de firmas no puede otorgársele el alcance de tener por presentada la demanda en la fecha en que el aparente promovente compareció ante el Tribunal Colegiado a reconocer la firma cuya autenticidad se cuestiona, en tanto que el objeto de dicha diligencia se limita a que el autor del documento reconozca como suya la firma impresa en él y no a hacer suyo el contenido de un instrumento que no suscribió. Por tanto, se concluye que quien aparece en la demanda como promovente, aunque el acto reclamado afecte su esfera jurídica, no externó su voluntad de acudir al juicio constitucional, lo cual se traduce en el incumplimiento del requisito de instancia de parte agraviada previsto en el artículo 4o. de la Ley de Amparo, por lo que debe sobreseerarse en el juicio con fundamento en los artículos 73, fracción XVIII, y 74, fracción III, de la Ley indicada."²³

"PERICIAL EN MATERIA DE CALIGRAFÍA Y GRAFOSCOPIA. EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ FACULTADO PARA ORDENAR OFICIOSAMENTE SU PRÁCTICA Y DESAHOGO, A FIN DE VERIFICAR LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA QUE

²³ Cuyos datos de localización, son los siguientes: Época: Novena Época. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, materia común, tesis 1a./J. 93/2008, página 476, registro digital: 167401.



CALZA LA DEMANDA DE AMPARO, RECONOCIDA POR QUIEN APARECE COMO PROMOVENTE EN ELLA, ÚNICAMENTE CUANDO ADVIERTA QUE LA FIRMA RATIFICADA Y LAS PLASMADAS DURANTE LA DILIGENCIA DE RATIFICACIÓN SON NOTORIAMENTE DIFERENTES. Únicamente en el caso referido, esto es, cuando aprecie una diferencia notoria entre la firma ratificada y las plasmadas durante la diligencia de ratificación, el Juez de Distrito estará facultado para ordenar oficiosamente la práctica y desahogo de una prueba pericial en materia de caligrafía y grafoscopía, a fin de corroborar su autenticidad pues, por un lado, la procedencia del juicio de amparo es una cuestión de orden público y estudio preferente e independiente de la actuación de las partes y, por otro, dicha pericial no sólo es un elemento probatorio admisible en el juicio, sino que resulta idóneo para comprobar la veracidad de la firma mencionada."²⁴

108. Finalmente, fue señalado que no pasaba inadvertido el criterio sostenido por el Tribunal Pleno²⁵ al resolver la contradicción de tesis 45/2005-PL, en sesión de veinte de abril de dos mil seis, del cual derivó la jurisprudencia de rubro: "INCIDENTE DE FALSEDAD DE LAS FIRMAS DE LA DEMANDA O RECURSO EN AMPARO DIRECTO. ES ADMISIBLE EN CUALQUIER MOMENTO DEL PROCEDIMIENTO HASTA ANTES DE QUE EL ASUNTO SE LISTE Y DEBE RESOLVERSE CONJUNTAMENTE CON EL DICTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA."²⁶

²⁴ Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, Época: Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Materias constitucional y común, tesis 2a./J. 59/2017 (10a.), página 1234. Registro digital: 2014436. Tesis publicada el viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de junio de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013.

²⁵ En una integración anterior.

²⁶ De texto: "Conforme al sistema previsto en los párrafos primero y tercero del artículo 35 de la Ley de Amparo que establece reglas comunes al juicio de garantías en sus dos vías, en el amparo directo es admisible cualquier clase de incidencia y deberá resolverse: 1) Mediante tramitación especial si la ley lo establece; 2) De plano y sin forma de sustanciación, si por su naturaleza hiciera imposible la decisión de fondo, o 3) Conjuntamente con la sentencia definitiva, si su resolución previa no impidiera el dictado de ésta. Ahora bien, el incidente de falsedad de las firmas de la demanda o de un escrito de agravios durante la tramitación del amparo directo no encuadra en los dos primeros supuestos, porque además de que la ley de la materia no lo prevé, el referido incidente no tiene la naturaleza intrínseca de ser de previo pronunciamiento, porque si bien su resolución anticipada condiciona la emisión de la sentencia de fondo, no hay razón para estimar que para resolverla deba suspenderse el curso del juicio, pues una incidencia así puede resolverse conjuntamente con el dictado de la sentencia con la que culmine el juicio, y ser declarada fundada o



109. Sin embargo, se precisó que de conformidad con el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, dicho criterio ya no resultaba aplicable al caso.

110. Derivado de las consideraciones antes mencionadas, el Tribunal Pleno resolvió la contradicción de tesis 80/2018 y sustentó la jurisprudencia P./J. 33/2018 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. PARA LA ADMISIÓN, PREPARACIÓN Y DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA, ES APLICABLE LA LEY DE AMPARO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la Ley de Amparo abrogada, estableció que al ser la demanda de amparo un documento privado, es susceptible jurídicamente de ser objetado de falso, en términos de su artículo 153 –correlativo del 122 de la Ley de Amparo vigente–, por lo que la prueba pericial grafoscópica –que es la idónea para demostrar la falsedad de la firma que calza una demanda de amparo– es una institución que se encuentra suficientemente reglamentada en la Ley de Amparo y, por tanto, conforme a ésta deben regirse su admisión, preparación y desahogo, sin que deba acudir a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que las diferencias sustanciales en el desahogo de esa prueba tanto en la Ley de Amparo como en el código adjetivo procesal, hacen que lo establecido en dicha codificación (prueba colegiada), resulte incompatible e incongruente con los principios y bases que rigen el medio de control constitucional; máxime que en la segunda parte del artículo 122 referido, se previó expresamente que tratándose del incidente de objeción de documentos, en relación con las pruebas

infundada en su parte considerativa. En ese tenor, se concluye que el aludido incidente de falsedad de firmas es admisible en cualquier momento del procedimiento hasta antes de que el asunto se liste para sesión, y será resuelto conjuntamente con la sentencia principal, esto es, la de amparo en un caso y la que resuelva el recurso en el otro, aplicando las reglas previstas en los artículos 360 y del 145 al 149 del Código Federal de Procedimientos Civiles; cosa contraria sucede en materia de suspensión, en la que, dada la celeridad que caracteriza su trámite, se debe resolver primero el recurso de queja que se hubiere interpuesto en términos de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 95 de la Ley de Amparo, y posteriormente el incidente de falsedad; y en el supuesto de que éste resulte fundado, la falsificación constituye un hecho superveniente.". Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, materia común, tesis P./J. 91/2006, página 7, registro digital: 174709.



relativas a demostrar su autenticidad, como son la testimonial, la pericial o la de inspección judicial, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 119 de la Ley de Amparo, con excepción del plazo de ofrecimiento que será de 3 días contados a partir del siguiente al de la fecha de suspensión de la audiencia."²⁷

111. Ahora bien, en lo que respecta al problema jurídico de esta contradicción de tesis, esta Segunda Sala considera que no es necesaria la apertura oficiosa del incidente de falsedad de firma cuando el Tribunal Colegiado, por medio de su presidencia, ordena el desahogo de la prueba pericial en materia grafoscópica con el fin de verificar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo.

112. En primer término, cabe aclarar que los Tribunales Colegiados de Circuito están facultados para ordenar oficiosamente la práctica y desahogo de una prueba pericial en materia de caligrafía y grafoscopia a fin de corroborar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo directo, toda vez que de ello depende el cumplimiento de los principios instancia de parte agraviada y de agravio personal y directo que rigen el juicio de amparo, lo cual, al ser una cuestión de orden público, implica que los órganos jurisdiccionales de amparo verifiquen dicha cuestión previamente a estudiar los planteamientos de la persona que se considera agraviada por las normas generales, actos u omisiones de la autoridad.

113. Por otra parte, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno, el desahogo de la prueba pericial se rige por lo dispuesto en la Ley de Amparo, sin que para tal efecto exista supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, de modo que cuando un Tribunal Colegiado de Circuito oficiosamente ordena, por medio de su presidencia, el desahogo de la prueba pericial en materia grafoscópica para dilucidar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo, basta con el desahogo del peritaje oficial para que el órgano colegiado esté en aptitud de determinar si la firma cuestionada proviene del puño y letra

²⁷ Datos de identificación: Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 6, registro digital: 2018954. Tesis publicada el viernes 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de enero de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013.



del promovente del amparo, sin que para ello tenga la obligación de aperturar oficiosamente el incidente de falsedad de firma.

114. Ello es así en atención a los principios de celeridad y economía procesal que caracterizan al juicio de amparo como un procedimiento sumario en el que, como ya se ha sostenido, la mecánica para el trámite y desahogo de la prueba pericial no requiere necesariamente de la participación de los peritos propuestos por las partes para ser integrada, pues no se está en el caso de una prueba colegiada para que el tribunal tenga los elementos necesarios para resolver la cuestión sujeta a demostración.

115. Además, el hecho de que no sea necesario dar apertura oficiosa al incidente de falsedad de firma no significa que la parte quejosa quede en un estado de indefensión, en tanto que no hay impedimento para que ésta designe un perito de su parte que se asocie al nombrado por el tribunal o rinda su dictamen por separado, pero, en todo caso, esto únicamente constituye el reconocimiento del derecho que le asiste para proponer peritos y promover el incidente respectivo si así lo estima pertinente.

116. Una conclusión contraria, es decir, que los órganos jurisdiccionales de amparo tengan necesariamente la obligación de aperturar el incidente respectivo cuando ordenen el desahogo oficioso de la prueba pericial en materia grafoscópica, implicaría dar a dicha prueba pericial un tratamiento que no es acorde con las reglas establecidas en la Ley de Amparo, pues se contravendría su naturaleza al abrir oficiosamente un procedimiento incidental con el objeto de integrar el desahogo de la pericial con los peritos propuestos por las partes y retrasar la resolución del procedimiento.

117. Bajo esa línea argumentativa, cuando el Tribunal Colegiado de Circuito determine oficiosamente el desahogo de la prueba pericial para definir la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo, lo hará del conocimiento de las partes, principalmente de la parte quejosa por ser quien verá afectada su acción para combatir los actos, normas u omisiones de autoridad que estime inconstitucionales.

118. De ese modo, si alguna de las partes en el juicio de amparo directo no designa perito de su intención en el término de tres días que señala el artículo



120 de la Ley de Amparo²⁸ la única consecuencia es que se desahogue la prueba con el dictamen que emita el experto nombrado por el órgano jurisdiccional.

119. Consecuentemente, si se determina el sobreseimiento en el juicio con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción I, y 6o., de la Ley de Amparo, al incumplirse con los principios de instancia de parte agraviada y agravio personal y directo con base en el resultado del dictamen emitido por el perito oficial, no será necesario el otorgamiento de la vista previa a que alude el párrafo segundo del artículo 64 de la ley de la materia.²⁹

120. Ello es así, en tanto que el sobreseimiento se decreta como una consecuencia del desahogo de la prueba pericial respecto del cual la parte quejosa tuvo conocimiento y la oportunidad de manifestarse y ofrecer las pruebas para ello —especialmente la prueba pericial— de modo que no se le priva de su derecho de defensa. De lo contrario sólo se retrasaría la solución del juicio en detrimento del principio de justicia expedita previsto en el artículo 17 constitucional.

121. SÉPTIMO.—Criterio que debe prevalecer. En ese sentido y por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

122. INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. NO ES NECESARIA SU APERTURA CUANDO SE ORDENA OFICIOSAMENTE EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL EN MATERIA GRAFOS-

²⁸ **Artículo 120.** Al admitirse la prueba pericial, se hará la designación de un perito o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, sin perjuicio de que cada parte pueda designar a uno para que se asocie al nombrado por el órgano jurisdiccional o rinda dictamen por separado, designación que deberá hacer dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la prueba.

"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el órgano jurisdiccional de amparo deberá excusarse de dictaminar cuando exista alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 51 de esta ley. Al aceptar su nombramiento manifestará bajo protesta de decir verdad que no se encuentra en la hipótesis de esos impedimentos."

²⁹ **Artículo 64.** Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."



CÓPICA Y, POR ENDE, EL OTORGAMIENTO DE LA VISTA A QUE ALUDE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO.

123. Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante en torno al trámite derivado del desahogo de la prueba pericial en materia grafoscópica ordenada de oficio por sus respectivas presidencias a efecto de verificar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo; así, para uno basta con la designación de un perito oficial y el desahogo del dictamen que éste emita sin que se tenga que aperturar el incidente de falsedad de firma, mientras que para el otro sí resulta necesario dar apertura al incidente referido; de igual manera llegaron a conclusiones diferentes respecto a la procedencia de la vista a la parte quejosa en términos del artículo 64 de la Ley de Amparo, cuando el sobreseimiento del juicio se sustenta en el resultado de la valoración del dictamen emitido por el perito oficial en el que concluyó la falsedad de la firma que calza el escrito de demanda, pues para un órgano colegiado debe darse la vista a la quejosa, aun cuando ésta conoció el desahogo de la prueba pericial, mientras que para el otro es innecesario dar dicha vista, en tanto que las partes estuvieron en aptitud de alegar y ofrecer pruebas en el incidente de falsedad de firma.

124. Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que resulta innecesaria la apertura oficiosa del incidente de falsedad de firma cuando el Tribunal Colegiado de Circuito, por medio de su presidencia, ordena el desahogo de la prueba pericial en materia de grafoscopia con el fin de verificar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo, pues no se trata de una prueba colegiada que requiera la participación de los peritos propuestos por las partes para ser integrada, de modo que si se propone sobreseer en el juicio con base en el resultado del dictamen del perito oficial, no es necesario el otorgamiento de la vista previa a que alude el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, si se toma en cuenta que la parte quejosa tuvo conocimiento del desahogo oficioso de la prueba pericial y, por ende, la oportunidad de manifestarse y ofrecer pruebas para demostrar que la firma plasmada en la demanda de amparo proviene de su puño y letra.

125. Justificación: En atención a los principios de celeridad y economía procesal que caracterizan al juicio de amparo como un procedimiento sumario, así como a la mecánica para el trámite y desahogo de la prueba pericial regulados



en la Ley de Amparo, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito oficiosamente ordena, por medio de su presidencia, el desahogo de la prueba pericial en materia grafoscópica para dilucidar la autenticidad de la firma del promovente del amparo, basta con el desahogo del peritaje oficial para que el órgano colegiado se informe suficientemente para determinar la autenticidad o falsedad de la firma cuestionada, por lo cual resulta innecesaria la apertura oficiosa del incidente respectivo, sin que ello signifique que la parte quejosa quede en un estado de indefensión, pues no hay impedimento alguno para que designe un perito de su parte y promueva el incidente respectivo si así lo estima pertinente. Por tanto, si el sobreseimiento del juicio se determina en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 5o., fracción I, y el 6o., de la Ley de Amparo, y con base en la conclusión adoptada en el dictamen emitido por el perito oficial, entonces no será necesario el otorgamiento de la vista previa a que alude el párrafo segundo del artículo 64 de la ley de la materia, toda vez que la parte quejosa tuvo conocimiento de ese desahogo y, por ende, la oportunidad de manifestarse y ofrecer pruebas —especialmente la prueba pericial— para demostrar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo. De lo contrario, sólo se retrasaría la solución del juicio en detrimento del principio de justicia expedita previsto en el artículo 17 constitucional.

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 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Públíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíese el criterio de jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de este Alto Tribunal, para los efectos precisados en la última parte de la ejecutoria; y, en su oportunidad, archívese el expediente.



Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente) y Javier Laynez Potisek. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y presidenta Yasmín Esquivel Mossa emiten su voto en contra; el primero al considerar que sí es necesaria la apertura del incidente de falsedad de firma y la segunda por considerar que no existe contradicción de tesis pero vencida por la mayoría se pronuncia contra la propuesta porque también estima que sí es necesaria la apertura del referido incidente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. NO ES NECESARIA SU APERTURA CUANDO SE ORDENA OFICIOSAMENTE EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL EN MATERIA GRAFOSCÓPICA Y, POR ENDE, EL OTORGAMIENTO DE LA VISTA A QUE ALUDE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante en torno al trámite derivado del desahogo de la prueba pericial en materia grafoscópica ordenada de oficio por sus respectivas presidencias a efecto de verificar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo; así, para uno basta con la designación de un perito oficial y el desahogo del dictamen que éste emita sin que se tenga que aperturar el incidente de falsedad de firma, mientras que para el otro sí resulta necesario dar apertura al incidente referido; de igual manera llegaron a conclusiones diferentes respecto a la procedencia de la vista a la parte quejosa en términos del artículo 64 de la Ley de Amparo,



cuando el sobreseimiento del juicio se sustenta en el resultado de la valoración del dictamen emitido por el perito oficial en el que concluyó la falsedad de la firma que calza el escrito de demanda, pues para un órgano colegiado debe darse la vista a la quejosa, aun cuando ésta conoció el desahogo de la prueba pericial, mientras que para el otro es innecesario dar dicha vista, en tanto que las partes estuvieron en aptitud de alegar y ofrecer pruebas en el incidente de falsedad de firma.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que resulta innecesaria la apertura oficiosa del incidente de falsedad de firma cuando el Tribunal Colegiado de Circuito, por medio de su presidencia, ordena el desahogo de la prueba pericial en materia de grafoscopía con el fin de verificar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo, pues no se trata de una prueba colegiada que requiera la participación de los peritos propuestos por las partes para ser integrada, de modo que si se propone sobreseer en el juicio con base en el resultado del dictamen del perito oficial, no es necesario el otorgamiento de la vista previa a que alude el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, si se toma en cuenta que la parte quejosa tuvo conocimiento del desahogo oficioso de la prueba pericial y, por ende, la oportunidad de manifestarse y ofrecer pruebas para demostrar que la firma plasmada en la demanda de amparo proviene de su puño y letra.

Justificación: En atención a los principios de celeridad y economía procesal que caracterizan al juicio de amparo como un procedimiento sumario, así como a la mecánica para el trámite y desahogo de la prueba pericial regulados en la Ley de Amparo, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito oficiosamente ordena, por medio de su presidencia, el desahogo de la prueba pericial en materia grafoscópica para dilucidar la autenticidad de la firma del promovente del amparo, basta con el desahogo del peritaje oficial para que el órgano colegiado se informe suficientemente para determinar la autenticidad o falsedad de la firma cuestionada, por lo cual resulta innecesaria la apertura oficiosa del incidente respectivo, sin que ello signifique que la parte quejosa quede en un estado de indefensión, pues no hay impedimento alguno para que designe un perito de su parte y promueva el incidente respectivo si así lo estima pertinente. Por tanto, si el sobreseimiento del juicio se determina en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 5o., fracción I, y el 6o., de la Ley de Amparo,



y con base en la conclusión adoptada en el dictamen emitido por el perito oficial, entonces no será necesario el otorgamiento de la vista previa a que alude el párrafo segundo del artículo 64 de la ley de la materia, toda vez que la parte quejosa tuvo conocimiento de ese desahogo y, por ende, la oportunidad de manifestarse y ofrecer pruebas –especialmente la prueba pericial– para demostrar la autenticidad de la firma plasmada en la demanda de amparo. De lo contrario, sólo se retrasaría la solución del juicio en detrimento del principio de justicia expedita previsto en el artículo 17 constitucional.

2a./J. 4/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 218/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Segundo Circuito y Décimo Sexto en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 7 de julio de 2021. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Yasmin Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis y criterio contendientes:

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 424/2018, el cual dio origen a la tesis aislada I.16o.T.18 K (10a.), de título y subtítulo: "SOBRESEIMIENTO. ES INNECESARIO DAR LA VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO DERIVA DE LA TRAMITACIÓN OFICIOSA DE UN INCIDENTE DE FALSEDAD DE FIRMA DE LA DEMANDA DE GARANTÍAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo II, diciembre de 2019, página 1176, con número de registro digital: 2021310; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 235/2018, 759/2018, 99/2019, 373/2019, 406/2019 y 469/2019.

Tesis de jurisprudencia 4/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA POR EL HECHO DE NO PREVER ALGÚN PLAZO ENTRE LA VISITA DE INSPECCIÓN Y EL ACTO EN QUE LA AUTORIDAD DECRETA ALGUNA MEDIDA CORRECTIVA O DE URGENTE APLICACIÓN Y SEÑALA A LA PERSONA VISITADA EL TÉRMINO PARA OFRECER PRUEBAS Y FORMULAR ALEGATOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 95/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO SEXTO DEL PRIMER CIRCUITO Y PRIMERO DEL CUARTO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 7 DE JULIO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: MICHELLE LOWENBERG LÓPEZ.

III. Competencia y legitimación

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del asunto de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 expedido por el Pleno de este Alto Tribunal el 13 de mayo de 2013, pues versa sobre la contradicción de tesis sustentada por Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos y es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno. Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis P. 1/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO



PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹

6. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, así como por la jurisprudencia 2a./J. 152/2008,² emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal ya que fue formulada por el autorizado de la parte quejosa en el amparo directo 374/2019 del índice del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, asunto que conforma la presente contradicción.

IV. Existencia de la contradicción

7. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios plenarios de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE

¹ Décima Época. Registro digital: 2000331. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, tesis P. I/2012 (10a.), página 9.

² De localización y rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA." SCJN; Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 2a./J. 152/2008, J. Registro digital: 168488.



DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios



jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.³

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de

³ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."⁴

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."⁵

⁴ Tesis aislada P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.



8. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido tanto la Primera Sala⁶ como el Tribunal Pleno,⁷ es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

b) Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que la situación anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, 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 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."

⁷ Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis 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 en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



9. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (I) hayan realizado ejercicios interpretativos; (II) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (III) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

10. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."⁸ y la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁹ de este mismo Tribunal Pleno.

11. En atención a lo anterior, a continuación, se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

⁸ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, de texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

⁹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35. El texto de la tesis es el siguiente: "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."



IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo.

12. Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, los tribunales realizaron ejercicios interpretativos diversos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

A. Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo directo 374/2019.

13. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Una persona promovió juicio de nulidad en contra de la resolución mediante la cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente le impuso sanciones ante el incumplimiento de diversas disposiciones en materia ambiental, derivado de las irregularidades advertidas en la visita de inspección.

b) La Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad lisa y llana de dos de las cuatro multas impuestas, por considerar que se encontraban indebidamente fundadas y motivadas.

c) Inconforme con esa decisión, la quejosa promovió amparo directo en que controvertió la constitucionalidad del procedimiento previsto en los artículos 161 al 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por considerarlo violatorio del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no establece un límite temporal entre la fecha en que la autoridad, una vez que reciba el acta de inspección en la que se hagan constar las irregularidades en la que indique incurrió el particular, deberá requerir al interesado para que adopte las medidas correctivas o de urgente aplicación y abra el periodo probatorio.

14. En la parte que interesa al presente asunto, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, resolvió lo siguiente:



- El procedimiento administrativo de inspección previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no contempla un plazo para que la autoridad administrativa ordenadora, al recibir el acta de inspección, requiera al interesado para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas.

- Asimismo, en dicho procedimiento administrativo tampoco se establece un plazo para que la autoridad, admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas o habiendo transcurrido el plazo respectivo (cinco días) sin que el interesado haya hecho uso de ese derecho, ponga a disposición del interesado las actuaciones, para que en un plazo tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.

- No obstante, tales omisiones no trasgreden la garantía de seguridad jurídica, en tanto que del procedimiento de inspección referido se advierte que, al finalizar la visita de inspección que realice la autoridad revisora, se levantará acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia y concluida la inspección se da oportunidad a la persona con la que se entendió para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.

- De esta forma, desde el momento en que finaliza el acto de inspección, se dan a conocer a la persona inspeccionada los hechos y omisiones que advirtió el visitador, etapa en la que, incluso, la visitada puede formular las observaciones que a su interés convenga y ofrecer las pruebas que estime pertinentes en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado, lo que revela que desde que finaliza el acto de inspección, la persona revisada no se queda en estado de incertidumbre jurídica, sobre todo porque se le dan a conocer las omisiones que se advirtieron en la revisión, lo que hace patente que la persona visitada tiene pleno conocimiento de las omisiones que, sin duda pueden ser constitutivas de obligaciones, que de no observarse de inmediato o bien ser justificadas o desvirtuadas, pueden dar motivo a la autoridad para que emita una sanción a cargo del revisado.



- En ese sentido, del procedimiento de inspección se advierte que el gobernado no queda en incertidumbre jurídica, pues desde que finaliza el acto de revisión se le hacen de su conocimiento los hechos y omisiones detectados, esto es, la persona revisada no queda en incertidumbre de conocer si durante la inspección se detectaron hechos u omisiones que pueden dar motivo a la autoridad para sancionarla, ya que tal circunstancia se asienta en el acta que se levanta y se le hacen de su conocimiento para que formule las observaciones que a su interés convengan y ofrezca las pruebas que estime pertinentes en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.

- A pesar de que se actualizara una paralización por parte de la autoridad ordenadora desde que recibe el acta de inspección hasta antes de que señale el término para que el interesado rinda sus alegatos, tal circunstancia no deja en estado de incertidumbre ni afecta la debida defensa de la persona inspeccionada, puesto que, previo a tal hecho, la persona ya tiene conocimiento de los hechos y omisiones detectados en la revisión, lo que evidentemente no actualiza un estado de incertidumbre jurídica.

- Por tanto, las normas controvertidas no transgreden la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se deja en estado de incertidumbre jurídica al gobernado y tampoco le impide ejercer su debida defensa contra los hechos y omisiones detectados en el acto de inspección de que se trata y que pueden ser motivo de las sanciones que en su caso imponga la autoridad administrativa.

B. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver el amparo directo 208/2013.

15. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Una persona promovió juicio de nulidad en contra de la resolución mediante la cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente le impuso sanciones ante el incumplimiento de diversas disposiciones en materia ambiental, derivado de las irregularidades advertidas en la visita de inspección.



b) La Segunda Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaró la validez de la resolución administrativa impugnada.

c) Inconforme con esa decisión, la quejosa promovió amparo directo en que controvirtió la constitucionalidad del procedimiento previsto en los artículos 161 al 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por considerarlo violatorio del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se deja al libre arbitrio de la autoridad "congelar" el procedimiento cuando le corresponde emitir un acuerdo de admisión de pruebas y uno diverso de alegatos, sin que ello le traiga consecuencia alguna como la caducidad, lo que la deja en estado de incertidumbre al enfrentarse a un procedimiento que sin consecuencia se puede paralizar y reiniciar en cualquier momento, específicamente en el momento posterior a la conclusión del plazo para aportar pruebas (artículo 167), y previo al dictado del acuerdo de apertura de alegatos.

16. En la parte que interesa al presente asunto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito resolvió lo siguiente:

- El procedimiento administrativo de inspección previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no establece un límite temporal (tiempo máximo que debe transcurrir) entre la fecha en que la autoridad, una vez que reciba el acta de inspección en la que se hagan constar las irregularidades en las que indique incurrió el particular, deberá requerir al interesado para que adopte las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas y declare abierto el periodo probatorio.

- La falta de límite temporal deja al arbitrio de las autoridades administrativas determinar el momento en que se notifiquen las irregularidades y con ello dar inicio al periodo probatorio.

- El procedimiento regulado por los artículos 161 al 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no establece plazo para que la autoridad dé a conocer algún resultado de las facultades que en forma



unilateral decidió ejercer; lo que conlleva que pueda, sin darle audiencia o noticia alguna al quejoso, dictar en cualquier momento el proveído para darle la garantía de audiencia, o bien, iniciado dicho procedimiento no se prevé un plazo máximo para el trámite del periodo de pruebas, para llamar a rendir alegatos al gobernado.

- No obsta para afirmar lo anterior, el hecho de que el artículo 164 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establezca que en toda visita de inspección se levantará acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia y que concluida la inspección se dará oportunidad para formular observaciones y ofrecer pruebas, porque, en ese momento, aún no se analiza por la autoridad administrativa el contenido del acta, ni se requiere como lo determina el artículo 167 del citado ordenamiento cuáles son las medidas correctivas o de urgente aplicación.

- La falta de plazo para que se haga del conocimiento del particular las irregularidades detectadas le deja en estado de inseguridad, más aún que la propia disposición legal no establece con claridad el plazo con el que contará la autoridad para que, ya una vez iniciado el procedimiento administrativo, dicte el acuerdo a través del cual se notificará al particular que cuenta con el plazo de tres días para rendir alegatos.

- El legislador no previó un plazo para que la autoridad emita y notifique el acta de irregularidades al particular, lo que revela que queda a su arbitrio la determinación de ese momento, es decir, no está sujeta a un límite temporal previsto legalmente para hacerlo del conocimiento del gobernado y para que éste, en su caso, pueda preparar adecuadamente su defensa sobre las irregularidades que se le imputan.

IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos.

17. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues los Tribunales Colegiados contendientes utilizaron su arbitrio judicial sobre los mismos problemas jurídicos. Así, los Tribu-



nales Colegiados examinaron **si el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente transgrede o no la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no prever plazo alguno entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y le señala al gobernado el término para ofrecer pruebas.**

18. En efecto, ambos Tribunales Colegiados reconocieron que el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en el citado ordenamiento legal no establece un plazo entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y le señala al gobernado el término para ofrecer pruebas y rendir alegatos.

19. Sin embargo, el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** consideró que esa omisión no transgrede la garantía de seguridad jurídica, pues en el momento en que finaliza la inspección se levanta un acta circunstanciada en que se dan a conocer a la persona inspeccionada los hechos y omisiones que advirtió el visitador y puede formular las observaciones que a su interés convenga y ofrecer las pruebas que estime pertinentes.

20. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** sostuvo que esa omisión sí es violatoria de la garantía de seguridad jurídica, toda vez que la falta de límite temporal deja al arbitrio de las autoridades administrativas determinar el momento en que se notifiquen las irregularidades y con ello dar inicio al periodo probatorio.

21. Agregó que no era obstáculo a lo anterior, el hecho de que se levantara un acta en la que se hicieran constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia y se permitiera formular observaciones y ofrecer pruebas, porque, en ese momento, aún no se analiza por la autoridad administrativa el contenido del acta, ni se determinan cuáles son las medidas correctivas o de urgente aplicación.

22. Bajo tal entendimiento, es claro que los Tribunales Colegiados contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos sino



que **sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos**; por tanto, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis y, por ende, se hace necesario que esta Segunda Sala determine, en definitiva, la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

23. De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes reflejan una discrepancia relacionada con si el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente transgrede o no la garantía de seguridad jurídica, al no prever plazo alguno entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y le señala al gobernado el término para ofrecer pruebas y formular alegatos.

24. En virtud de lo anterior, el cuestionamiento a resolver para solucionar la presente contradicción es: **¿El procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente transgrede la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no prever plazo alguno entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y le señala al gobernado el término para ofrecer pruebas y formular alegatos?**

V. Criterio que debe prevalecer

25. Para determinar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia resulta conveniente precisar lo que esta Segunda Sala ha sostenido en relación con la garantía de seguridad jurídica.

26. Este Alto Tribunal ha señalado que la garantía de seguridad jurídica no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de establecer de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los



elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que sobre el particular, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que fácilmente explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad, sencillez o irrelevancia, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercitar el derecho correlativo.

27. Lo anterior, tal como se desprende de la siguiente jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro y texto siguientes:

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad."

28. Debe destacarse que el principio de seguridad jurídica se respeta por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por un lado, establecen los elementos mínimos necesarios a fin de que el gobernado pueda proteger su derecho y, por otro, tratándose de normas que confieren alguna facultad a la autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, en forma tal que se impida que actúe de manera arbitraria o caprichosa.

29. En tal virtud, tratándose de normas que facultan a las autoridades administrativas a efectuar actos de molestia, para verificar si la regulación relativa respeta el principio de seguridad jurídica, debe tomarse en cuenta si el legislador encauzó el ámbito de actuación de aquéllas, dando lugar a que su actuación



se encuentre limitada en forma tal que la afectación a la esfera jurídica de los gobernados no derive de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad.

30. Esto es, para el respeto del principio de seguridad jurídica es preciso que en la ley se establezcan los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que sobre el particular, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

31. En otras palabras, la seguridad jurídica se prevé dentro de los procedimientos para salvaguardar que sobre un derecho del gobernado la autoridad no sea arbitraria.

32. De lo anterior también se advierte que esta Segunda Sala no considera como requisito necesario en un procedimiento el establecimiento de un plazo determinado en cada una de sus fases, sino que basta con que se tenga certeza de la actuación de la autoridad dentro de un límite para que se genere seguridad jurídica al gobernado.

33. Sin que se pase por alto que en ocasiones la falta de plazo dentro de alguna fase de un procedimiento abre la posibilidad a la autoridad para actuar de forma arbitraria cuando no se constriña a un límite acorde a los objetivos que la ley busca con el procedimiento de que se trate.

34. Explicado lo anterior, resulta necesario traer a colación lo dispuesto en los artículos 160 a 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que prevén el procedimiento de inspección y vigilancia materia de la contradicción de criterios que nos ocupa. Dichos numerales establecen:

"Artículo 160. Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.



"En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización.

"Tratándose de materias referidas en esta ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia."

"Artículo 161. La secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.

"En las zonas marinas mexicanas la secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta ley."

"Artículo 162. Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

"Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia."

"Artículo 163. El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibiéndole, para tal efecto credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección en la materia, y le mostrará la orden respectiva, entregándole copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.

"En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situa-



ción en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.

"En los casos en que no fuera posible encontrar en el lugar de la visita persona que pudiera ser designada como testigo, el personal actuante deberá asentar esta circunstancia en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que ello afecte la validez de la misma."

"Artículo 164. En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.

"A continuación se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.

"Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio."

"Artículo 165. La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 162 de esta ley, así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la ley. La información deberá mantenerse



por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial."

"Artículo 166. La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar."

"Artículo 167. Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento. Asimismo, deberá señalarse al interesado que cuenta con un término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la secretaría.

"Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos."

"Artículo 167 Bis. Las notificaciones de los actos administrativos dictados con motivo de la aplicación de esta ley, se realizarán:

"I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de emplazamientos y resoluciones administrativas definitivas, sin perjuicio de que la notificación de estos actos pueda efectuarse en las oficinas de las unidades administrativas competentes de la secretaría, si las personas a quienes deba notificarse se presentan en las mismas. En este último caso, se asentará la razón correspondiente;

"II. Por rotulón, colocado en los estrados de la unidad administrativa competente, cuando la persona a quien deba notificarse no pueda ser ubicada después



de iniciadas las facultades de inspección, vigilancia o verificación a las que se refiere el presente título, o cuando no hubiera señalado domicilio en la población donde se encuentre ubicada la sede de la autoridad ordenadora;

"III. Por edicto, toda notificación cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso cuando la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal o autorizado para tales efectos.

"Tratándose de actos distintos a los señalados en la fracción I de este artículo, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro similar o en las oficinas de las Unidades Administrativas de la Secretaría, si se presentan las personas que han de recibirlos a más tardar dentro del término de cinco días hábiles siguientes contados a partir del día en que se dicten los actos que han de notificarse. Lo anterior, sin perjuicio de que la autoridad ordenadora lo haga por rotulón, dentro del término de diez días hábiles contados a partir del día en que se dicten los actos que han de notificarse, el cual se fijará en lugar visible de las oficinas de las Unidades Administrativas de la Secretaría.

"Si los interesados, sus representantes legales o las personas autorizadas por ellos, no ocurren a las oficinas de las Unidades Administrativas de la Secretaría, a notificarse dentro del término señalado en el párrafo anterior, las notificaciones se darán por hechas, y surtirán sus efectos el día hábil siguiente al de la fijación del rotulón.

"De toda notificación por rotulón se agregará, al expediente, un tanto de aquél, asentándose la razón correspondiente; y,

"IV. Por instructivo, solamente en el caso señalado en el tercer párrafo del artículo 167 Bis 1 de la presente ley."

"Artículo 167 Bis 4. Toda notificación deberá efectuarse en un plazo máximo de quince días hábiles, contados a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fun-



damento legal en que se apoye con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición."

"Artículo 168. Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la secretaría procederá, dentro de los veinte días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

"Durante el procedimiento y antes de que se dicte resolución, el interesado y la Secretaría, a petición del primero, podrán convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas. La instrumentación y evaluación de dicho convenio, se llevará a cabo en los términos del artículo 169 de esta ley."

"Artículo 169. En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

"Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

"Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer además de la sanción o sanciones que procedan conforme al artículo 171 de esta ley, una multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en dicho precepto.



"En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la secretaría, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta ley, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

"En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos."

35. Los numerales reproducidos ponen de manifiesto que el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia se desarrolla con las siguientes tres etapas:

1) La **primera etapa** inicia con el ejercicio de la facultad que tiene la autoridad encargada de la protección al ambiente, de practicar, por conducto de personal autorizado, visitas de inspección, a efecto de verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el citado ordenamiento legal. Esta etapa termina con el levantamiento de un acta circunstanciada en la que se señalan los hechos y omisiones que advierta el visitador, en la cual el interesado también puede formular las observaciones que a su interés convenga y ofrecer las pruebas que estime pertinentes, en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.

2) La **segunda etapa** se abre cuando recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requiere al interesado mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo –la notificación deberá efectuarse en un plazo máximo de quince días a partir de la emisión del acto de acuerdo con el artículo 167 Bis 4–, al advertir que se ha incumplido con las disposiciones jurídicas aplicables, para que de inmediato adopte las medidas correctivas o de urgente aplicación para cumplir con dichas disposiciones, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas; en el mismo acto, se le otorga un término de quince días para ofrecer pruebas y exponer lo que estime pertinente en relación con las medidas implementadas. Una vez desahogados los medios de convicción admitidos, dentro de esta segunda etapa, se otorgan al interesado tres días para que formule alegatos en relación con la imputación que se realiza en su contra.



3) Finalmente, la **tercera etapa** tiene lugar cuando cerrada la fase de pruebas y alegatos, la autoridad cuenta con los elementos necesarios para emitir una resolución sobre el asunto, dentro de un plazo de veinte días.

36. Como se ve, el procedimiento de inspección y vigilancia que prevé la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, inicia desde que la autoridad hace uso de la facultad de comprobación que tiene a su cargo, al practicar una visita de inspección, pues al diligenciar la misma y advertir el incumplimiento de las disposiciones legales aplicables, eventualmente podrá imponer al particular una sanción, previo el desahogo de pruebas y alegatos.

37. De ahí que se trata de un procedimiento que si bien está comprendido por diversas etapas, se instaura con una finalidad común, a saber, la protección del medio ambiente, y las tres etapas esenciales guardan entre sí una dependencia tal que conforman un todo y de ninguna manera pueden aceptarse como independientes entre sí; de ahí que conforme se desarrolla una, la siguiente queda sujeta al resultado de la anterior.

38. En efecto, basta relacionar los artículos que prevén dicho procedimiento en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para advertir que las etapas que lo conforman no constituyen procedimientos distintos sino uno solo en donde la primera de ellas tiene como fin principal la realización de una visita para comprobar que se haya cumplido con las disposiciones de la normatividad de la materia, la segunda encaminada a que de encontrarse irregularidades se notifiquen al visitado para que rectifique su actuar y, de no hacerlo así, en la última etapa se le sancionará, lo cual implica que la conclusión de cada etapa repercute directamente una sobre otra.

39. En esas condiciones, el procedimiento administrativo relativo representa un todo y no sería jurídicamente correcto apreciarlo como si cada etapa representara un mini-procedimiento, que debiera acogerse en cada momento procesal a las reglas de un procedimiento independiente, por lo que se refiere al establecimiento de los plazos.

40. Ahora bien, el hecho de que en el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al



Ambiente, no se establezca plazo alguno para que la autoridad –una vez que obtenga los resultados de la visita de inspección en la que haya advertido el incumplimiento de disposiciones que buscan la conservación y protección del medio ambiente– inicie la segunda etapa del procedimiento administrativo, no genera, por sí mismo, su inconstitucionalidad, pues no debe entenderse como una concesión absoluta en favor de la autoridad para continuar, cuando le plazca, con la prosecución del mismo.

41. Lo anterior es así, ya que ante tal circunstancia debe observarse el plazo que establece el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece:

"Artículo 79. La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua."

42. Como se ve, dicho numeral establece que la facultad de cualquier autoridad administrativa de imponer sanciones por violación a las leyes respectivas, prescribe en el término de cinco años, esto es, dicha hipótesis normativa contempla la extinción de las atribuciones coercitivas de la administración pública federal, por no ejercerlas en el plazo respectivo.

43. Lo anterior, atendiendo al propio sentido de la prescripción de cinco años que comienza a partir del inicio de la visita que se lleva a cabo y no a partir de la que sería la segunda fase del procedimiento en virtud de que, como ya se dijo, el procedimiento en su conjunto se orienta a un objetivo en común y no a un objeto distinto en cada una de sus etapas.

44. Dicho de otro modo, si bien es cierto que la segunda etapa del procedimiento de inspección y vigilancia que nos ocupa se abre cuando recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, le requiere al interesado la adopción de las medidas correctivas o de urgente aplicación y le otorga un plazo para ofrecer pruebas y formular alegatos, también lo es que dicha etapa forma parte de un sistema de regulación que representa en su conjunto el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia ambiental, que no puede ser extraída de éste y entenderse de manera aislada.



45. Lo anterior, pues, como ha quedado precisado en párrafos precedentes, se trata un procedimiento dirigido a la salvaguarda y protección del medio ambiente, el cual se desarrolla en distintas etapas que van desde el inicio de la visita hasta la posible imposición de una sanción en la resolución con la que concluye.

46. De modo que, dentro del procedimiento relativo, la seguridad jurídica se salvaguardada en la medida en que al existir la figura de la prescripción, desde el inicio del procedimiento, el gobernado tiene la certeza de que no podrán pasar más de cinco años en los que la autoridad imponga una sanción que derive de dicho procedimiento, impidiéndole de tal manera una actuación arbitraria.

47. Por tanto, si el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente tiene como propósito imponer sanciones al particular que despliegue conductas que atenten contra el medio ambiente, es inconcuso que el plazo de la prescripción señalado en el referido artículo 79, tiene plena aplicación al procedimiento que se analiza.

48. Consecuentemente, el hecho de que el legislador no estableciera un plazo para iniciar la segunda etapa del procedimiento respectivo, esto es, continuar con el mismo, una vez que se inició con el levantamiento del acta en la que se hagan constar los hechos y omisiones advertidos, no genera inseguridad jurídica, toda vez que, como se ha podido constatar, existe un plazo para que la autoridad concluya el procedimiento administrativo a efecto de imponer la sanción respectiva, con lo cual no se deja abierta la posibilidad de que la autoridad actúe en cualquier tiempo, o incluso, que el acto de molestia se vuelva indefinido.

49. En virtud de que, al transcurrir el plazo de prescripción, sin que se continúe con la tramitación del procedimiento, se extingue el derecho a sancionar por parte de la autoridad y, en consecuencia, no podrá realizar cualquier acto de molestia en perjuicio del gobernado por los mismos hechos, se proscribire toda actuación arbitraria de la autoridad, pues no podrá actuar cuando mejor le parezca, sino que debe sujetarse, precisamente, al plazo que prevé aquélla.



50. En ese sentido, la facultad sancionadora se ve acotada temporalmente, salvaguardándose así la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al impedir que el gobernado sea objeto de actuaciones arbitrarias o caprichosas por parte de la autoridad, pues se establecen límites temporales a su actuación.

51. No es obstáculo a la determinación anterior que el referido plazo no se encuentre previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sino en la diversa Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues el artículo 160 de la referida ley ambiental dispone expresamente su supletoriedad. Dicho numeral establece:

"Artículo 160. Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

"En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización.

"Tratándose de materias referidas en esta ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia."

52. En tal virtud, el hecho de que el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no prevea algún plazo entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y le señala al gobernado el término para ofrecer pruebas y formular alegatos, es decir, no prevea un plazo para el inicio de la segunda etapa del procedimiento administrativo en materia ambiental, no genera inseguridad jurídica, ya que la autoridad debe actuar dentro del plazo previsto en el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y no cuando le plazca, quedando así garantizado el respeto a la garantía de seguridad jurídica.



53. Y es que no debe perderse de vista que esta Segunda Sala no considera como requisito necesario en un procedimiento el establecimiento de un plazo determinado en cada una de sus fases, sino que basta con que se tenga certeza de la actuación de la autoridad dentro de un límite para que se genere seguridad jurídica al gobernado, hipótesis que se actualiza en el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por las razones expuestas en párrafos precedentes.

54. En similares términos se pronunció esta Segunda Sala al resolver el amparo directo en revisión 855/2012, en donde examinó la constitucionalidad del artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

55. A mayor abundamiento, debe decirse que el hecho de que en la primera etapa del procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental que nos ocupa, se levante un acta circunstanciada en la que se señalen los hechos y omisiones que advierta el visitador y se permita al interesado formular observaciones y ofrecer pruebas, abona a dar legalidad al procedimiento relativo y evita la incertidumbre del visitado en cuanto a su situación jurídica.

56. En efecto, si se parte de la premisa de que el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional se debe entender en el sentido de que el gobernado sepa a qué atenerse en caso de la inobservancia de las normas, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos y las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad para evitar que cometan arbitrariedades o conductas injustificadas, resulta que el conocimiento por parte del gobernado, en la primera etapa del procedimiento, de los hechos u omisiones que pueden dar motivo a la autoridad para sancionarlo y la posibilidad de hacer valer lo que a su derecho convenga, es un elemento de convicción adicional para concluir que el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no es violatorio del principio de seguridad jurídica.

57. No es obstáculo a la determinación anterior, que dicha acta circunstanciada se levante cuando aún no se analiza por la autoridad administrativa el contenido del acta, ni se requiere al interesado para que adopte las medidas correctivas o de urgente aplicación, toda vez que, como ya se dijo, el procedimiento admi-



nistrativo relativo representa un todo y no es jurídicamente correcto apreciarlo como si cada etapa representara un mini procedimiento, que debiera acogerse en cada momento procesal a las reglas de un procedimiento independiente, por lo que se refiere al establecimiento de los plazos.

58. Por tanto, dentro del procedimiento, la seguridad jurídica la tiene el gobernado al existir la institución de la prescripción, ya que, con independencia de que pueden existir procedimientos en los que no se llegue a la sanción –tal como se desprende del cuarto párrafo del artículo 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente–, lo cierto es que desde el inicio del procedimiento el gobernado tiene la certeza de que no podrán pasar más de cinco años en los que la autoridad imponga una sanción que derive de dicho procedimiento, impidiéndole de tal manera una actuación arbitraria.

59. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA POR EL HECHO DE NO PREVER ALGÚN PLAZO ENTRE LA VISITA DE INSPECCIÓN Y EL ACTO EN QUE LA AUTORIDAD DECRETA ALGUNA MEDIDA CORRECTIVA O DE URGENTE APLICACIÓN Y SEÑALA A LA PERSONA VISITADA EL TÉRMINO PARA OFRECER PRUEBAS Y FORMULAR ALEGATOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en el referido ordenamiento legal transgrede o no el principio de seguridad jurídica, al no prever plazo alguno entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y señala a la persona visitada el término para ofrecer pruebas y formular alegatos; así, uno consideró que esa omisión no transgrede el principio de seguridad jurídica, pues en el momento en que finaliza la inspección se levanta un acta circunstanciada en que se dan a conocer a la persona visitada los hechos y las omisiones advertidos y se le permite formular observaciones y ofrecer pruebas; mientras que el otro sostuvo que



dicha omisión sí es violatoria de dicho principio, toda vez que deja al arbitrio de las autoridades administrativas determinar el momento en que se notifiquen las irregularidades y con ello dar inicio al periodo probatorio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no viola el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: Esta Segunda Sala no considera como requisito necesario en un procedimiento el establecimiento de un plazo determinado en cada una de sus fases, sino que basta con que se tenga certeza de la actuación de la autoridad dentro de un límite para que se genere seguridad a la persona visitada, sin que se pase por alto que en ocasiones la falta de plazo dentro de alguna fase de un procedimiento abre la posibilidad a la autoridad para actuar de forma arbitraria cuando no se constriña a un límite acorde a los objetivos que la ley busca con el procedimiento de que se trate. En ese sentido, el hecho de que el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no prevea algún plazo entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y le señala a la persona visitada el término para ofrecer pruebas y formular alegatos, es decir, no prevea un plazo para el inicio de la segunda etapa del procedimiento administrativo en materia ambiental, no genera inseguridad jurídica, ya que la autoridad debe actuar dentro del plazo previsto en el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, quedando así garantizado el respeto al principio de seguridad jurídica, en virtud de que desde el inicio del procedimiento respectivo, la persona visitada tiene la certeza de que no podrán pasar más de cinco años en los que la autoridad imponga una sanción que derive de dicho procedimiento, impidiéndole una actuación arbitraria. Aunado a lo anterior, el levantamiento de un acta circunstanciada en la que se señalen los hechos y las omisiones que advierta el visitador y se permita a la persona visitada formular observaciones y ofrecer pruebas, en la primera etapa del procedimiento, abona a darle legalidad y evita la incertidumbre en cuanto a su situación jurídica.



60. Por lo expuesto y fundado;

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 152/2008 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, con número de registro digital: 168488.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA POR EL HECHO DE NO PREVER ALGÚN PLAZO ENTRE LA VISITA DE INSPECCIÓN Y EL ACTO EN QUE LA AUTORIDAD DECRETA ALGUNA



MEDIDA CORRECTIVA O DE URGENTE APLICACIÓN Y SEÑALA A LA PERSONA VISITADA EL TÉRMINO PARA OFRECER PRUEBAS Y FORMULAR ALEGATOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en el referido ordenamiento legal transgrede o no el principio de seguridad jurídica, al no prever plazo alguno entre la visita de inspección y el acto en que la autoridad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y señala a la persona visitada el término para ofrecer pruebas y formular alegatos; así, uno consideró que esa omisión no transgrede el principio de seguridad jurídica, pues en el momento en que finaliza la inspección se levanta un acta circunstanciada en que se dan a conocer a la persona visitada los hechos y las omisiones advertidos y se le permite formular observaciones y ofrecer pruebas; mientras que el otro sostuvo que dicha omisión sí es violatoria de dicho principio, toda vez que deja al arbitrio de las autoridades administrativas determinar el momento en que se notifiquen las irregularidades y con ello dar inicio al periodo probatorio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no viola el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: Esta Segunda Sala no considera como requisito necesario en un procedimiento el establecimiento de un plazo determinado en cada una de sus fases, sino que basta con que se tenga certeza de la actuación de la autoridad dentro de un límite para que se genere seguridad a la persona visitada, sin que se pase por alto que en ocasiones la falta de plazo dentro de alguna fase de un procedimiento abre la posibilidad a la autoridad para actuar de forma arbitraria cuando no se constriña a un límite acorde a los objetivos que la ley busca con el procedimiento de que se trate. En ese sentido, el hecho de que el procedimiento de inspección y vigilancia previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no prevea algún plazo entre la visita de inspección y el acto en que la autori-



dad decreta alguna medida correctiva o de urgente aplicación y le señala a la persona visitada el término para ofrecer pruebas y formular alegatos, es decir, no prevea un plazo para el inicio de la segunda etapa del procedimiento administrativo en materia ambiental, no genera inseguridad jurídica, ya que la autoridad debe actuar dentro del plazo previsto en el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, quedando así garantizado el respeto al principio de seguridad jurídica, en virtud de que desde el inicio del procedimiento respectivo, la persona visitada tiene la certeza de que no podrán pasar más de cinco años en los que la autoridad imponga una sanción que derive de dicho procedimiento, impidiéndole una actuación arbitraria. Aunado a lo anterior, el levantamiento de un acta circunstanciada en la que se señalen los hechos y las omisiones que advierta el visitador y se permita a la persona visitada formular observaciones y ofrecer pruebas, en la primera etapa del procedimiento, abona a darle legalidad y evita la incertidumbre en cuanto a su situación jurídica.

2a./J. 3/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 95/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Sexto del Primer Circuito y Primero del Cuarto Circuito, ambos en Materia Administrativa. 7 de julio de 2021. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Michelle Lowenberg López.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 374/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 208/2013.

Tesis de jurisprudencia 3/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de agosto de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de septiembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 2

**SENTENCIAS DICTADAS
EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES
Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

IV. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

V. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VI. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU



INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "695", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL DIVERSO DECRETO 661 EN EL QUE SE SUSTENTA AQUÉL EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "695", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA



(INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "695", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "695", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA Y UNO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 168/2020. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 12 DE MAYO DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GON-



ZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de mayo del dos mil veintiuno, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **168/2020**, que se promovió por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

1. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el quince de octubre del dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial del Estado de Morelos promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y del secretario de Gobierno, todos ellos del mismo Estado.

2. En su demanda solicitó la declaración de invalidez del Decreto Número **Seiscientos Noventa y Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5858, de fecha **treinta y uno de agosto de dos mil veinte**, particularmente el artículo 2, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó **conceder pensión por jubilación a María Isabel Mayo Santiago**, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes, pero sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

3. **Antecedentes.** Los narrados en la demanda son los siguientes:

1. El poder actor ha promovido diversas controversias constitucionales reclamando la invalidez de los decretos emitidos por el Poder demandado, por-



que con su emisión violenta el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de la hacienda municipal; controversias que en su gran mayoría se han resuelto en el sentido de declarar la invalidez de los decretos jubilatorios.

2. En cada ejercicio fiscal, el poder actor ha remitido al titular del poder ejecutivo su anteproyecto de presupuesto de egresos en los que se han considerado una partida presupuestal para el pago de los decretos de las personas que han sido pensionadas o jubiladas por la autoridad demandada, sin embargo, dicho proyecto no se ha respetado, dado que el legislativo ha autorizado única y exclusivamente un porcentaje mínimo para el rubro de pago de pensiones.

3. Del ejercicio fiscal dos mil trece al dos mil diecisiete el presupuesto otorgado al Poder Judicial Estatal se mantuvo intocado, con el monto de \$451'559,000.00 (cuatrocientos cincuenta y un millones quinientos cincuenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.) no obstante el aumento en los insumos necesarios para cumplir con el mandamiento constitucional de impartir justicia, el aumento al salario del personal y del exponencial aumento de jubilados, estos últimos por virtud de decretos jubilatorios autorizados por el Congreso del Estado de Morelos, sin que durante dicho periodo existiera la partida presupuestal de pensiones a cargo de la cual determinaba el referido Congreso, fueran sufragadas las mismas.

4. El treinta de agosto de dos mil diecinueve se remitió por oficio al titular del Ejecutivo del Estado, el anteproyecto de presupuesto de egresos para el Poder Judicial del Estado de Morelos de conformidad con lo establecido en la parte *in fine* de la fracción VI del artículo 92-A de la Constitución Política del Estado de Morelos y 25, párrafo cuarto, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos; en el que se planteó para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, hasta por un monto total de \$897'908,000.00 (ochocientos noventa y siete millones novecientos ocho mil pesos 00/100 M.N.) lo anterior en virtud de que se tomó como base el presupuesto del año dos mil diecinueve, en la lógica de que pudiera ser el mismo y si éste aumentaría el presupuesto del Poder Judicial por ser un porcentaje fijo sobre el referido gasto.

5. En dicho anteproyecto se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones incluidos aquellos que llegara a emitir el Congreso del Estado, empero no se aprobaron siquiera los necesarios para el pago de los



existentes; por ello no se puede considerar que los que se han emitido en el ejercicio fiscal del dos mil veinte se puedan cubrir con los insuficientes recursos aprobados para los existentes antes de dicho ejercicio fiscal.

6. El primero de octubre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo del Estado remitió al Poder Legislativo el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del dos mil veinte, sin respetar el importe proyectado por el Poder Judicial.

7. Por su parte, el veintiocho de enero de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Seiscientos Noventa y Uno relativo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, en el que se incluyeron las partidas presupuestarias denominadas "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia" y "Apoyo Extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial". Siendo que la cantidad destinada es muy inferior a la solicitada por el tribunal en el anteproyecto de presupuesto de egresos.

8. El **treinta y uno de agosto de dos mil veinte** fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número **5858** el Decreto Número **Seiscientos Noventa y Cinco**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó conceder pensión por jubilación a **María Isabel Mayo Santiago**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos pero sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio, con lo cual se vulnera la independencia financiera entre poderes del Estado.

4. **Artículos que se estiman violados y concepto de invalidez.** Los artículos 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32 párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado de Morelos; asimismo, planteó un único concepto de invalidez el cual no se transcribe ni se resume en atención al sentido que regirá en el presente fallo.

5. **Trámite.** Por acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil veinte, 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 número 168/2020 y ordenó remitir el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, a quien correspondió la instrucción del asunto.

6. Por proveído de veintinueve de octubre de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar 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, quienes no formularon opinión en el presente asunto.

7. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Mediante escritos recibidos los días siete y diecinueve de enero del dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su consejero jurídico y del secretario de Gobierno del Estado, dieron contestación a la demanda.

8. En ellas, sostuvieron argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo; con las contestaciones, se exhibieron diversas pruebas documentales públicas, y ofrecieron también la presuncional y la instrumental de actuaciones.

9. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el quince de diciembre del dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, a través del presidente de la Mesa Directiva del Congreso, dio contestación a la demanda:

10. **Causa de improcedencia.** Se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General por falta de interés legítimo del Poder actor, ya que se requiere de una afectación que resienta en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere



la fracción I del artículo 105 de la Constitución General en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

11. Sin embargo con la expedición del Decreto Número Seiscientos Noventa y Cinco no se pretende de forma alguna ejercer de manera directa los recursos que integran el presupuesto del Poder Judicial, por lo que con base en lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, constitucional, 40, fracción XX, de la Constitución Política Local y los artículos 54, fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el Poder Legislativo cuenta con las facultades legales para expedir los decretos que otorguen a los trabajadores del Gobierno Estatal, con lo cual de ninguna forma se invade la autonomía presupuestaria.

12. **Contestación de la demanda.** En el escrito de contestación expuso argumentos para sostener la validez del decreto impugnado, los cuales no se transcriben ni se resumen en atención al sentido que regirá en el presente fallo.

13. Con la contestación se exhibieron copias certificadas de diversas documentales públicas y se ofreció la presuncional e instrumental de actuaciones.

14. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y se puso el expediente en estado de resolución.

15. **Avocamiento.** Previo el dictamen de mérito, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

16. Consecuente, con ello, el cuatro de mayo del dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se remitiera a su ponencia para el dictado del proyecto correspondiente.

2. Presupuestos procesales

17. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controver-



sia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 1 de la ley reglamentaria,² 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ en relación con los puntos segundo, fracción I, a contrario sensu, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,⁴ ya que no se impugnan normas de carácter general, sino que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

18. SEGUNDO.—Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

² **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

³ **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."

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 **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente. ...



Mexicanos,⁵ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

19. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del Decreto Número **Seiscientos Noventa y Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número **5858**, de fecha **treinta y uno de agosto de dos mil veinte**, particularmente del artículo 2, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó conceder pensión por jubilación a **María Isabel Mayo Santiago** con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, cuya existencia quedó acreditada con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5858, de treinta y uno de agosto de dos mil veinte.

20. Por tanto, el Decreto Número **Seiscientos Noventa y Cinco, particularmente del artículo 2 por el que se determinó otorgar pensión por jubilación a María Isabel Mayo Santiago con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos** constituye la materia de la presente controversia constitucional.

21. TERCERO.—**Oportunidad.** En atención a que el objeto de estudio de la presente controversia constitucional se trata de un acto, el plazo de treinta días para la presentación de la demanda se debe computar a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos su notificación o que se haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución, o al día siguiente en que el Poder actor se ostente sabedor del mismo, lo anterior de conformidad con la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.⁶

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁵ **"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."

⁶ **"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."



22. En este caso, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el **treinta y uno de agosto de dos mil veinte**; lo anterior, porque el poder actor no manifestó tener conocimiento del acto en fecha distinta.

23. Así, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del uno de septiembre al quince de octubre de dos mil veinte;⁷ lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracción II, de la ley reglamentaria,⁸ 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ en relación con los incisos a), b), i), j) y m) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.¹⁰

24. Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **quince de octubre de dos mil veinte**, es claro que su presentación resultó **oportuna**.

25. CUARTO.—**Legitimación activa.** Rubén Jasso Díaz, en su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,¹¹ está legitimado

⁷ Se descuentan del cómputo del plazo los días 5, 6, 12, 13, 19, 20, 26 y 27 de septiembre, 3, 4, 10 y 11 de octubre por corresponder a sábados y domingos, así como 15 y 16 de septiembre y 12 de octubre todos del 2020.

⁸ **Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"II. Se contarán sólo los días hábiles."

⁹ **Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

¹⁰ **PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados; **b)** Los domingos; ...; **i)** El dieciséis de septiembre; **j)** El doce de octubre; **m)** Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

¹¹ Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada



para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹² 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;¹³ 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,¹⁴ así como en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."¹⁵

26. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corres-

el cinco de mayo de dos mil veinte, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

¹² "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹³ "**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."

¹⁴ "**Artículo 34.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

"**Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."

¹⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371, con el número de registro: 183580.



ponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

27. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Para la procedencia de la acción se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada.

28. a) **Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** En su representación acudieron al juicio Samuel Sotelo Salgado, consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y la Secretaría de Gobierno local fue representada por su titular, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas; quienes acreditaron su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicaron sus nombramientos y cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹⁶ en relación con los numerales 74 de la Constitución Política, 15 de la citada ley orgánica y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, todos del Estado de Morelos, así como con el "Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos", publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciséis de abril de dos mil diecinueve.

29. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos¹⁷ y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado¹⁸ facultan al secretario de Gobierno del Estado de

¹⁶ **"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."

¹⁷ **"Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

¹⁸ **"Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

"...



Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

30. **b) Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En su representación compareció Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, con el carácter de presidente de la mesa directiva, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la sesión ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada el día treinta y uno de agosto del mismo año, en la que consta su designación para el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil veinte al treinta y uno de agosto del dos mil veintiuno, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁹

31. Dichos funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

32. SEXTO.—**Causales de improcedencia.**

Falta de interés legítimo.

33. El Poder Legislativo del Estado de Morelos adujo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,²⁰ en relación con la fracción I del artículo 105 constitucional, porque el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para impugnar el decreto de otorgamiento de pensión en cuestión, ya que a su parecer, éste no pro-

"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el estado de Morelos."

¹⁹ **"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."

²⁰ **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."



voca afectación alguna en su esfera de atribuciones a las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución General en razón de su especial situación frente al acto que considere lesivo.

34. Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de una trabajadora, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.

35. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99,²¹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

3. Estudio de fondo

36. SÉPTIMO.—En principio cabe mencionar que de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado:

— En el artículo 1, concedió una pensión por **jubilación** en favor de **María Isabel Mayo Santiago**, por haber prestado sus servicios en los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: **secretaría de Acuerdos, adscrita al Juzgado Cuarto Civil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado de Morelos.**

— En el artículo 2 estableció que la pensión decretada debía cubrirse en un monto equivalente al **85% (ochenta y cinco por ciento)** del último salario que había

²¹ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, tesis P./J. 92/99, página 710.



percibido la solicitante; que tal pensión debía pagarse a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separara de sus labores; **y tal pensión debía cubrirse por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.**

— Y en el artículo tercero estableció que la pensión concedida debía incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

37. Por otro lado, a lo largo de su concepto de invalidez, el poder actor hace valer lo siguiente:

— Sostiene que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

— Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así, ya que el monto asignado en la partida presupuestal respectiva no correspondía al monto que solicitó al Congreso Local para cubrir el pago de pensiones a su cargo, por lo que los recursos asignados no eran suficientes.

38. Es decir, el poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado de Morelos transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se autoriza el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor, el cual resulta insuficiente.



39. En ese entendido, y a fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario traer a colación los principios bajo los cuales funciona el sistema de pensiones en Morelos.²²

1. Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

2. Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos Poderes.

En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,²³ así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete el citado poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el Régimen Obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus tra-

²² Cabe señalar que las consideraciones con las que se fundamentan los principios referidos se encuentran en la controversia constitucional 226/2016 resuelta por unanimidad de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.

²³ Ello se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."



bajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

Y por su parte, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido poder actor, con cargo al presupuesto del propio poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

40. En relación con ello, en la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.",²⁴ el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) En cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

41. Asimismo, en la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, titulada: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE

²⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro: 180538.



PODERES.",²⁵ se ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expedites en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

42. Por tanto, en la medida en que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

43. De ahí que esta Segunda Sala considere que el decreto emitido por el Congreso Local, efectivamente lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)²⁶ y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referidos, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales suficientes para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

²⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro: 180537.

²⁶ Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.



44. Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquellos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

45. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,²⁷ el Con-

²⁷ **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. los presidentes municipales que inician su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada Ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el quince de noviembre de ese año.



greso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende correspondería a dicha legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patronos del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

46. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Seiscientos Noventa y Cinco, particularmente el artículo 2 por el que se determinó conceder pensión por jubilación a **María Isabel Mayo Santiago**, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

47. Por tanto, es necesario señalar que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del mismo

"...

"Al aprobar el Congreso el presupuesto de egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...

"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."



Decreto Seiscientos Sesenta y Uno que contiene el presupuesto de egresos indicado,²⁸ la cual quedó registrada con el número 116/2020; y, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, ese medio de control constitucional fue resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en el sentido de declarar su invalidez total, esto por mayoría de ocho votos;²⁹ por tanto, fue expulsado del orden jurídico.

48. Derivado de ello, se advierte que el decreto aquí impugnado deviene inconstitucional, precisamente porque en la acción de inconstitucionalidad 116/2020 se decretó la invalidez del diverso Decreto 661 en el que se sustenta aquél, por lo que en la actualidad no existe sustento en cuanto a que se le otorgue un presupuesto al Poder Judicial para cubrir la pensión de que se trata.

49. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Seiscientos Noventa y Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5858, de fecha treinta y uno de agosto de dos mil veinte, **únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión "... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes".**

50. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

²⁸ Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria:

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

²⁹ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, con el voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b) En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

51. En similares términos con sus matices esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 126/2016, 226/2016 y 187/2018, en sesiones de nueve de agosto y once de octubre de dos mil diecisiete, respectivamente y tres de abril de dos mil diecinueve.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del decreto impugnado.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente), quien emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, votó con reservas y contra algunas consideraciones.



La secretaria de Acuerdos **certifica** que esta hoja corresponde a la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente relativo a la controversia constitucional 168/2020 en la sesión ordinaria celebrada vía remota el doce de mayo de dos mil veintiuno.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J 43/2009 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, con número de registro digital: 167593.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

IV. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.



V. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

VI. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "743", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL DIVERSO DECRETO 661 EN EL QUE SE SUSTENTA AQUÉL EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "743", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").



VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "743", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBER SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO "743", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS SESENTA Y UNO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA



EL EJERCICIO FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020, Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 201/2020. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 9 DE JUNIO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: MANUEL POBLETE RÍOS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de nueve de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación y contenido de la demanda.** Por escrito recibido el nueve de diciembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rubén Jasso Díaz, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno, todos de ese mismo Estado, de quienes demandó la invalidez del Decreto Número 743 (setecientos cuarenta y tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5871, de veintiocho de octubre de dos mil veinte, mediante el cual el Poder Legislativo del Estado determinó otorgar pensión por cesantía en edad avanzada a Dagoberto Díaz Ramos, con cargo al presupuesto del tribunal actor.

2. El decreto impugnado es del tenor siguiente:

"Decreto Número Setecientos Cuarenta y Tres por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al C. Dagoberto Díaz Ramos.

"Artículo 1o. Se concede pensión por cesantía en edad avanzada al C. Dagoberto Díaz Ramos, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: actuario de primera instancia adscrito al Juzgado Primero Civil en Materia Familiar y de Sucesiones de Primera Instancia del Cuarto Distrito Judicial del Estado.



"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisada en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley;

"Artículos transitorios

"Primero. Aprobado que sea el presente dictamen, expídase el decreto respectivo y remítase al titular del Poder Ejecutivo Estatal para los efectos correspondientes.

"Segundo. Como lo ordena la autoridad judicial federal en la ejecutoria que se cumplimenta, notifíquese al peticionario C. Dagoberto Díaz Ramos, en el domicilio legal que señaló en su escrito de solicitud de pensión por cesantía en edad avanzada de fecha 21 de febrero de 2019.

"Tercero. A efecto de dar debido cumplimiento a la sentencia pronunciada en el juicio de amparo número 1639/2019, promovido por el C. Dagoberto Díaz Ramos, infórmese al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Morelos del presente decreto, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Amparo.

"Cuarto. El decreto que se expida entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado."

3. Los antecedentes narrados en la demanda son los siguientes:



1. El poder actor ha promovido diversas controversias constitucionales reclamando la invalidez de los decretos emitidos por el Poder demandado, porque con su emisión invade la esfera competencial del Poder Judicial, particularmente en cuanto a la autonomía financiera, controversias que en su gran mayoría se han resuelto en el sentido de declarar la invalidez de los decretos jubilatorios.

2. En cada ejercicio fiscal, el Poder actor ha remitido al titular del Poder Ejecutivo su anteproyecto de presupuesto de egresos en los que se han considerado una partida presupuestal para el pago de los decretos de las personas que han sido pensionadas o jubiladas por la autoridad demandada, sin embargo, dicho proyecto no se ha respetado, dado que el Legislativo ha autorizado única y exclusivamente un porcentaje mínimo para el rubro de pago de pensiones.

3. Del ejercicio fiscal 2013 al 2017 el presupuesto otorgado al Poder Judicial Estatal se mantuvo intocado, con el monto de \$451'559,000.00 (cuatrocientos cincuenta y un millones quinientos cincuenta y nueve mil pesos) no obstante el aumento en los insumos necesarios para cumplir con el mandamiento constitucional de impartir justicia, el aumento al salario del personal y del exponencial aumento de jubilados, estos últimos en virtud de decretos jubilatorios autorizados por el Congreso del Estado de Morelos, sin que durante dicho periodo existiera la partida presupuestal de pensiones a cargo de la cual determinaba el referido Congreso, fueran sufragadas las mismas.

4. El treinta de agosto de dos mil diecinueve se remitió por oficio al titular del Ejecutivo del Estado, el anteproyecto de presupuesto de egresos para el Poder Judicial del Estado de Morelos de conformidad con lo establecido en la parte *in fine* de la fracción VI del artículo 92-A de la Constitución Política del Estado de Morelos y 25, párrafo cuarto, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos; en el que se planteó para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, hasta por un monto total de \$897'908,000.00 (ochocientos noventa y siete millones novecientos ocho mil pesos 00/100 M.N.), lo anterior en virtud de que se tomó como base el presupuesto del año dos mil diecinueve, en la lógica de que pudiera ser el mismo y si éste aumentara de igual manera aumentaría el presupuesto del Poder Judicial por ser un porcentaje fijo sobre el referido gasto.



5. En dicho anteproyecto se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones incluidos aquellos que llegara a emitir el Congreso del Estado, empero no se aprobaron siquiera los necesarios para el pago de los existentes; por ello, no se puede considerar que los que se han emitido en el ejercicio fiscal del dos mil veinte se puedan cubrir con los insuficientes recursos aprobados para los existentes antes de dicho ejercicio fiscal.

6. El primero de octubre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo del Estado remitió al Poder Legislativo el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del dos mil veinte, sin respetar el importe proyectado por el Poder Judicial.

7. Por su parte, el veintiocho de enero de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el decreto número seiscientos sesenta y uno relativo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, en el que se incluyeron las partidas presupuestarias denominadas "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia" y "Apoyo extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial". Siendo que la cantidad destinada es muy inferior a la solicitada por el tribunal en el anteproyecto de presupuesto de egresos.

8. El veintiocho de octubre de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5871, el Decreto Número Setecientos Cuarenta y Tres, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó conceder pensión por cesantía en edad avanzada a Dagoberto Díaz Ramos con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, pero sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto de pensión, con lo cual se vulnera la independencia financiera entre Poderes del Estado.

4. El Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia actor señaló como preceptos violados los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134, todos de la Constitución Federal, así como los artículos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y formuló conceptos de invalidez en contra del decreto impugnado, el cual consideró violatorio de su esfera competencial en relación con los dispositivos antes mencionados.



5. SEGUNDO.—**Registro y designación del Ministro instructor.** Por acuerdo de diez de diciembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número 201/2020; asimismo, designó como instructor del procedimiento al Ministro José Fernando Franco González Salas.

6. TERCERO.—**Admisión de la demanda.** En proveído de catorce de diciembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, por lo que tuvo por demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al secretario de Gobierno de dicho Estado, a quienes ordenó emplazar a efecto de que dieran contestación a la demanda. De igual manera, se ordenó dar 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.

7. El Ministro instructor requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos para que enviaran copia certificada de todas las documentales relacionadas con el decreto impugnado y un ejemplar del Periódico Oficial donde constara su publicación.

8. CUARTO.—**Requerimiento.** Por acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor requirió al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca, a efecto de que notificara a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y al secretario de Gobierno del Estado de Morelos el proveído de catorce de diciembre de dos mil veinte, así como la copia del escrito inicial de demanda, pues había sido omiso en realizar tal encomienda.

9. QUINTO.—**Contestación de demanda de las autoridades demandadas.** Por escrito recibido a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de marzo de dos mil veintiuno, el consejero jurídico, en representación del titular del Poder Ejecutivo Local, dio contestación a la demanda.

10. Por otra parte, mediante oficio recibido el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal, el diputado José Luis



Galindo Cortez, ostentándose como vicepresidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda.

11. Finalmente, por escrito depositado en la oficina de correos el ocho de marzo de dos mil veintiuno y recibido en este Alto Tribunal el diecinueve de marzo siguiente, el secretario de Gobierno de dicho Estado dio contestación a la demanda.

12. Todas las autoridades antes mencionadas sostuvieron, con similares argumentos, la validez del decreto impugnado. Solamente el Poder Legislativo del Estado de Morelos hizo valer una causa de improcedencia.

13. SEXTO.—**Se tiene por contestada la demanda y se fija fecha para la celebración de la audiencia de ley.** Mediante proveído de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los escritos y anexos con los que las autoridades dieron contestación a la demanda; se tuvieron por ofrecidas las pruebas exhibidas, y se dio vista a la parte actora, a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

14. Asimismo, se tuvo por cumplido el requerimiento realizado a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales en el proveído de catorce de diciembre de dos mil veinte.

15. Finalmente, se señaló lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

16. SÉPTIMO.—**No intervención de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon opinión en este asunto.

17. OCTAVO.—**Audiencia de ley y puesta en estado de resolución.** El cuatro de mayo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.



18. NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de seis de mayo de dos mil veintiuno, se cerró la instrucción del presente asunto, a efecto de elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

19. DÉCIMO.—**Avocamiento.** Previo dictamen del Ministro ponente, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala.

20. Consecuentemente, la Ministra presidenta de la Segunda Sala determinó que ésta se avocaría al conocimiento de la controversia constitucional y envió el expediente al Ministro ponente.

CONSIDERANDO:

21. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,³ publicado en el Diario Oficial de la Federación

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

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."

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."

³ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:



el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad, con motivo de la emisión de un acto –decreto mediante el cual se otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a un trabajador del Estado con cargo al presupuesto del tribunal actor–, y no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

22. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por 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,⁴ se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de:

a) El artículo 3 del Decreto Número 743 (Setecientos Cuarenta y Tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5871, de veintiocho de octubre de dos mil veinte.

23. En ese sentido, el artículo 3⁵ del decreto impugnado establece el monto base de la pensión, su incremento e integración.

24. No obstante lo anterior, de la lectura integral de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya otorgado una

¹I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

¹I. 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."

⁵ **Artículo 3o.** El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley."



pensión por cesantía en edad avanzada a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

25. Por tanto, tal determinación se encuentra en el artículo 2⁶ y no en el artículo 3o. del Decreto 743 (Setecientos Cuarenta y Tres) y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

26. En consecuencia, se tiene al artículo 2 del Decreto Número 743 (Setecientos Cuarenta y Tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5871, de veintiocho de octubre de dos mil veinte, como acto impugnado.

27. TERCERO.—**Oportunidad.** La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente.

28. El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia⁷ señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos 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.

⁶ **Artículo 2o.** La pensión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 01 de enero, al 31 de diciembre de 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

⁷ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y,

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."



29. En ese sentido, el Decreto Número 743 (Setecientos Cuarenta y Tres) se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5871, el veintiocho de octubre de dos mil veinte, de manera que se tiene dicha fecha como punto de partida para el cómputo del plazo para la presentación de la demanda, porque el Poder Judicial actor no manifestó tener conocimiento del decreto impugnado en una fecha diversa.

30. Por tanto, el plazo de treinta días transcurrió del veintinueve de octubre al catorce de diciembre de dos mil veinte,⁸ de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria.⁹

31. En esas condiciones, al haberse presentado la demanda el nueve de diciembre de dos mil veinte, es incuestionable que su presentación resulta oportuna.

32. CUARTO.—**Legitimación activa.** Rubén Jasso Díaz, en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos,¹⁰ está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

⁸ Se descuentan del cómputo del plazo los días 31 de octubre, 1, 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de noviembre, 5, 6, 12 y 13 de diciembre por corresponder a sábados y domingos, así como el 2, 16 y 20 de noviembre, todos del 2020, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente en esas fechas), en relación con los incisos a), b), c), k) y n) del punto primero del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.

⁹ "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"...

"II. Se contarán sólo los días hábiles."

¹⁰ Tal carácter quedó acreditado con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Pleno público solemne número uno (01) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte, en la que se designa al promovente como presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.



10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹¹ y 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.¹²

33. Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Poder Judicial del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe en específico al Poder Judicial de Morelos, corresponde al Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

34. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, por la expedición, promulgación y publicación, respectivamente, del decreto impugnado.

35. Estas autoridades cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

¹¹ **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."

¹² **Artículo 34.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen."

Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."



36. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acudió al juicio el consejero jurídico de la entidad, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicó su nombramiento, cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹³

37. La Secretaría de Gobierno Local fue representada por su titular, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, quien justificó tal carácter con copia certificada del Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se publicó su nombramiento.

38. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos¹⁴ y 22, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado¹⁵ facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

39. Por parte, del Poder Legislativo del Estado de Morelos comparece el diputado José Luis Galindo Cortez, en su carácter de vicepresidente de la mesa directiva, quien asumió las funciones de la presidencia de dicha mesa

¹³ **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."

¹⁴ **Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

¹⁵ **Artículo 22.** A la Secretaría de Gobierno le corresponde ejercer, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, las siguientes: ...

XXVI. Coordinar y dar seguimiento mediante un sistema de control de las iniciativas de leyes o decretos que se remitan al Congreso del Estado y las que éste devuelva para su publicación, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos."



tras la renuncia al cargo del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en términos del artículo 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.¹⁶

40. Lo anterior, se advierte del acta de sesión ordinaria iniciada el quince de julio y continuada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en donde consta su designación como vicepresidente de la mesa directiva, así como del acta de la sesión ordinaria de once de febrero de dos mil veintiuno, en la que se advierte que asumió las funciones de la presidencia de dicha mesa tras la renuncia al cargo del presidente anterior.

41. Por tanto, las atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁷

42. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos Poderes y órganos.

43. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Enseguida se analizarán las causas de improcedencia y/o de sobreseimiento hechas valer por las partes y las que se adviertan de oficio, al ser de estudio preferente.

44. El Congreso demandado adujo, al contestar la demanda, que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley

¹⁶ **Artículo 38.** El vicepresidente auxiliará al presidente de la mesa directiva en el desempeño de sus funciones y lo sustituirá en sus ausencias, con todas las facultades establecidas por esta ley. "Cuando éste faltare en el desarrollo de una sesión será sustituido por quien designe el presidente de entre los miembros de la mesa directiva."

¹⁷ **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."



reglamentaria de la materia,¹⁸ en relación con la fracción I, inciso h), del artículo 105 de la Constitución Federal; porque el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para impugnar el decreto de otorgamiento de pensión en cuestión, ya que, a su parecer, éste no provoca afectación alguna en su esfera de competencia.

45. Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de un trabajador, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.

46. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99,¹⁹ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

47. SÉPTIMO.—**Estudio.** El Poder actor sostiene en una parte de su único concepto de invalidez, que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

¹⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

..."

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

¹⁹ "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." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, tesis P./J. 92/99, página 710, «registro digital: 193266».



48. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva y en el presente caso no sucedió así.

49. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar, a grandes rasgos, cómo funciona el sistema de pensiones en Morelos.

50. Para ello, se trae a colación lo sostenido por esta Segunda Sala al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 126/2016,²⁰ 226/2016²¹ y 187/2018.²²

- Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

- Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte), que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos poderes.

²⁰ Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.

²¹ Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.

²² Resuelta por unanimidad de 5 votos en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve.



- En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,²³ así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de 1997 el citado Poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el régimen obligatorio del seguro social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social en relación con los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

51. Con base en lo anterior, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido Poder actor, con cargo al presupuesto del propio Poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

52. Una vez analizados los principios en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos, se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

53. En este contexto cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

²³ Ello se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

54. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."²⁴

55. Asimismo, ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

56. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello

DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."

²⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro: 180538.



implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

57. Ello se desprende así de la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, titulada: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."²⁵

58. Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que efectivamente, esa orden emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)²⁶ y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro Poder sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

59. Aunado a ello, cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; no define cómo deben financiarse esas pensiones, como, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago

²⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro digital: 180537.

²⁶ Sobre los grados de afectación a la independencia entre Poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

- a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de Poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
- b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,
- c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un Poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.



de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

60. Por tal motivo es que esta Segunda Sala estima que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,²⁷ el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el pre-

²⁷ **"Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año.

"...

"Al aprobar el Congreso el presupuesto de egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

"Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...

"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."



supuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

61. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Setecientos Cuarenta y Tres, particularmente el artículo 2, por el que se determinó conceder pensión por cesantía en edad avanzada a Dagoberto Díaz Ramos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

62. Por tanto, es necesario señalar que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del mismo Decreto Seiscientos Sesenta y Uno que contiene el presupuesto de egresos indicado,²⁸ la cual quedó registrada con el número 116/2020; y, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, ese medio de control constitucional fue resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en el sentido de declarar su invalidez total, esto por mayoría de ocho votos;²⁹ por tanto, fue expulsado del orden jurídico.

63. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Setecientos Cuarenta y Tres**, publicado en el

²⁸ Se tiene como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria:

"Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

²⁹ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, con el voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5871, de veintiocho de octubre de dos mil veinte, **únicamente en la parte del artículo 2 en donde se indica que la pensión** "... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."

64. Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado al trabajador pensionado y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b) En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

65. Similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala al resolver la controversia constitucional 168/2020, en sesión de doce de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número 743 (Setecientos Cuarenta y Tres), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5871, de veintiocho de octubre de dos mil veinte, para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro José Fernando Franco González Salas emitieron su voto en contra de consideraciones y, además, el último de los nombrados con reservas.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 43/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, con número de registro digital: 167593.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 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 30 de septiembre de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

