

150 ANIVERSARIO  
Semnario Judicial  
de la Federaci3n



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACI3N

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870    UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 7**  
**TOMO II**

Noviembre de 2021

Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n



# 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 7**  
**TOMO II**

Noviembre de 2021

Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## 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



**Segunda Parte**  
PRIMERA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR PRECEDENTES

**ALIMENTOS A MENORES DE EDAD. TIENEN UNA TRIPLE DIMENSIÓN, YA QUE CONSTITUYEN UN DERECHO A SU FAVOR, UNA RESPONSABILIDAD Y OBLIGACIÓN PARA SUS PROGENITORES Y UN DEBER DE GARANTIZAR SU CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL ESTADO.**

**LIBERTAD DE SALIR DEL PAÍS. FORMA PARTE DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE TRÁNSITO Y DE CIRCULACIÓN Y DE RESIDENCIA, COMO DERECHO HUMANO PROTEGIDO POR LOS ARTÍCULOS 11 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, 22, NUMERAL 2, DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 12, NUMERAL 2, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, Y PUEDE ESTAR SUJETO A RESTRICCIONES PERMISIBLES Y PROPORCIONALES.**

**RESTRICCIÓN DE SALIR DEL PAÍS AL DEUDOR ALIMENTARIO DE UN MENOR DE EDAD. ES PROPORCIONAL, SIEMPRE QUE MEDIE UNA DEBIDA VALORACIÓN JUDICIAL DEL CASO CONCRETO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 48, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE MIGRACIÓN).**

AMPARO EN REVISIÓN 24/2021. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: JORGE FRANCISCO CALDERÓN GAMBOA.



Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **uno de septiembre de dos mil veintiuno**.

### **Sentencia:**

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión **24/2021**, formado con motivo del recurso de revisión interpuesto por \*\*\*\*\*, así como de la tercero interesada \*\*\*\*\*, por propio derecho y en representación de los menores \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, todos de apellidos \*\*\*\*\* y del recurso de revisión adhesivo interpuesto por el quejoso en contra de la sentencia dictada por el Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, el **treinta de noviembre de dos mil dieciocho**, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

### **Índice**

#### **I. Antecedentes y trámite 2**

#### **II. Competencia 40**

#### **III. Oportunidad del recurso y legitimación 40**

#### **IV. Causas de improcedencia 41**

#### **V. Estudio de fondo 41**

**A. Parámetro sobre el derecho de la niñez a los alimentos y obligaciones parentales. 43**

**B. Parámetro sobre la libertad de tránsito en su dimensión de salir del país. 51**

**C. Restricciones de salir del país al deudor alimentario y proporcionalidad: Artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración 55**



## D. *Fundamentación y motivación judicial* 71

## VI. **Decisión** 74

## VII. **Resuelve** 75

### I. **Antecedentes y trámite:**

1. A continuación, se precisan los antecedentes necesarios para conocer el asunto y resolver lo conducente en el presente recurso.<sup>1</sup>

#### a) **Demanda de amparo indirecto**

2. **Juicio de amparo indirecto.** Mediante escrito presentado el veinticuatro de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, \*\*\*\*\*, por derecho propio (en adelante \*\*\*\*\* o quejoso), promovió juicio de amparo indirecto, el cual fue turnado al día siguiente al Juzgado Tercero. Recibida la demanda, por auto de veintiséis de enero de dos mil diecisiete, se registró el asunto con el número \*\*\*\*\* y el juzgado previno al impetrante para que exhibiera copias necesarias para la tramitación del juicio de amparo. Previo al cumplimiento a lo anterior, mediante auto de doce de febrero del mismo año, el Juez admitió a trámite la demanda de amparo; solicitó los informes justificados a las autoridades responsables; tuvo con el carácter de tercero interesada a \*\*\*\*\*, (en adelante \*\*\*\*\* o tercero interesada) por propio derecho y en representación de los menores \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, todos de apellidos \*\*\*\*\* (en adelante como en representación de sus menores hijos o con las iniciales \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, todos de apellidos \*\*\*\*\*), quien fue emplazada en su oportunidad; y se dio a la agente del Ministerio Público Federal adscrita al juzgado la intervención que legalmente le compete, misma que no formuló alegato

<sup>1</sup> Los antecedentes del caso fueron extraídos de la sentencia del Tribunal Colegiado R-\*\*\*\*\*, mismas que se visualizan en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.



ministerial alguno; el Juez señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, la cual después de diversos diferimientos tuvo verificativo el diez de mayo de dos mil diecisiete.

3. Se precisaron los actos reclamados de la siguiente manera: a) al Congreso de la Unión, presidente de la República Mexicana, secretario de Gobernación y director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, se les reclamó la aprobación, promulgación, refrendo y publicación del decreto por el que se adicionó la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Migración; b) al Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, se reclamó el proveído de uno de diciembre de dos mil dieciséis, emitido en el juicio de alimentos <sup>\*\*\*\*\*</sup>, por medio del cual decretó la imposición de una medida cautelar en contra del demandado, consistente en la restricción para salir del territorio nacional; c) a la diligenciaria adscrita al Juzgado Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, se reclamó la notificación del referido proveído; y, d) al comisionado del Instituto Nacional de Migración y del delegado federal en el Estado de Puebla se reclamó la ejecución material del citado proveído.

4. **Conceptos de violación.** El quejoso hizo valer conceptos de violación a través de los cuales planteó la inconstitucionalidad del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración en los siguientes términos:

a) La medida legislativa prevista en el artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración no es necesaria, idónea, ni proporcional, ya que no se logra ningún fin constitucional válido, porque existen otros medios que afectarían en menor grado a los deudores alimentarios, como podrían ser la imposición de alguna medida de apremio, pues con dicha medida se transgrede un derecho fundamental (libertad de tránsito) con el propósito de que prevalezca otro de menor entidad (derecho a los alimentos).

b) La porción normativa impugnada prevé más restricciones que las consagradas en el artículo 11 de la Constitución Federal, ya que el hecho de ser deudor alimentario no está previsto a nivel constitucional como una causa que impida abandonar el territorio nacional, pues en dicho precepto se dispuso



que sólo se podrá limitar la libertad de tránsito en los casos de responsabilidad criminal o civil mas no familiar, además de que cualquier restricción a un derecho fundamental debe estar prevista en la Norma Fundamental y no en otra de inferior categoría. Así, si bien el artículo 11 constitucional prevé la posibilidad de que el derecho humano se subordine a las facultades de la autoridad judicial, ello está limitado a los casos de responsabilidad civil o criminal, pero no lo relativo a temas familiares y de manera concreta al pago de alimentos.

c) Por otra parte, el quejoso señaló que el Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, quien dictó el proveído de uno de diciembre de dos mil dieciséis emitido en el juicio de alimentos **\*\*\*\*\***, es incompetente para decretar tal imposición, dado que tal facultad sólo se concedió a favor de las autoridades administrativas.

d) El Juez responsable aplicó en forma retroactiva lo dispuesto en el artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, ya que ésta entró en vigor el veintidós de abril de dos mil dieciséis y la demanda que dio origen al juicio de alimentos se presentó el ocho de abril de dos mil quince.

e) El Juez responsable trastocó el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, al haber ordenado decretar la imposibilidad de una medida cautelar en su contra, a pesar de que previamente había determinado que era improcedente.

f) Refiere que el proveído reclamado contraviene el principio de legalidad tutelado en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal ante la indebida fundamentación y motivación.

5. Mediante auto de siete de junio de dos mil diecisiete, el Juez Tercero ordenó la remisión del juicio de amparo indirecto (**\*\*\*\*\***), así como sus anexos para su resolución, a la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Segunda Región con sede en San Andrés Cholula, Puebla. Mediante proveído de ocho del mismo mes y año el Juez Tercero de Distrito del referido Centro y Región, a quien por turno le tocó conocer del asunto, tuvo por recibidos



los autos del referido juicio de amparo indirecto, así como ordenó su radicación y le asignó el número \*\*\*\*\*. El **cuatro de julio de dos mil diecisiete** el Juez auxiliar dictó sentencia en la que determinó, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo; por otra negar el amparo, y finalmente concedió el amparo solicitado por ciertos actos y autoridades.

## **b) Recursos de revisión**

**6. Interposición y trámite de los recursos de revisión.** En contra de la anterior resolución de cuatro de julio de dos mil diecisiete, el quejoso por derecho propio y la tercero interesada por derecho propio y en representación de sus menores hijos, interpusieron recursos de revisión, de los cuales por cuestión de turno conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito con número de expediente **R-\*\*\*\*\***, dentro del cual la tercero interesada formuló revisión adhesiva.

7. En sesión de siete de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Colegiado dictó sentencia con los puntos resolutive siguientes:

"PRIMERO.—Se revoca la sentencia sujeta a revisión.

"SEGUNDO.—Se ordena la reposición del procedimiento del juicio de amparo \*\*\*\*\*; tramitado ante el Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, y resuelto por el Juez Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, bajo el número \*\*\*\*\*; promovido por \*\*\*\*\*; en contra de los actos que reclamó del Congreso de la Unión, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, secretario de Gobernación, director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, y diligenciaría encargada de los expedientes con número par de su adscripción, comisionado del Instituto Nacional de Migración y delegado federal en Puebla del Instituto Nacional de Migración, mismos que quedaron precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

"TERCERO.—Se declara sin materia el recurso de revisión adhesivo interpuesto por \*\*\*\*\*; por su propio derecho y en representación de sus menores hijos \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; todos de apellidos \*\*\*\*\* . ..."



### c) Cumplimiento a la ejecutoria de amparo

8. En cumplimiento a la ejecutoria de amparo, mediante acuerdo de veintiséis de junio de dos mil dieciocho, el Juez de Distrito instructor dejó insubsistente la audiencia constitucional celebrada y repuso el procedimiento, requirió a la autoridad responsable Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, para que remitiera fotocopias certificadas de todo lo actuado en el juicio especial de alimentos \*\*\*\*\* y señaló día y hora para celebrar la audiencia.

9. Previo diferimiento, el ocho de agosto de dos mil dieciocho, el Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, celebró nuevamente audiencia constitucional, y dictó sentencia el treinta de noviembre del mismo año, con los puntos resolutive siguientes:

"PRIMERO.—Se **sobresee** en el presente juicio de amparo promovido por \*\*\*\*\*, respecto de los actos y autoridades que quedaron precisados en el considerando segundo de esta sentencia; por las razones expuestas en los diversos considerativos tercero y quinto de este fallo.—SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a \*\*\*\*\* , contra los actos que reclamó al Congreso de la Unión y al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la expedición y promulgación de la Ley de Migración, en específico, el artículo 48, fracción VI; por las consideraciones expuestas en el considerativo sexto de la presente sentencia.—TERCERO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a \*\*\*\*\* , respecto del acto reclamado al **Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla**, consistente en el auto del **uno de diciembre del dos mil dieciséis**, dictado en el juicio de alimentos \*\*\*\*\* , así como su ejecución imputada al **delegado federal en Puebla del Instituto Nacional de Migración**, para los efectos precisados en el último considerativo de este fallo protector.—**Notifíquese. ...**"

10. **Consideraciones del Juez de Distrito.** El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo; negó el amparo respecto de ciertas autoridades y actos y concedió el amparo solicitado, bajo las siguientes consideraciones:



a) Advirtió de oficio la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el diverso numeral 108, fracciones III y VIII, ambos de la Ley de Amparo, respecto a los actos reclamados al secretario de Gobernación y del director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, consistentes en el refrendo y publicación del decreto impugnado, ya que el quejoso omitió controvertir por vicios propios tales actos.

b) En un aspecto diverso, la Cámara de Senadores hizo valer la causal de improcedencia prevista en el referido artículo 61, fracción XII, ya que consideró que el quejoso no demostró que el artículo impugnado afectara su esfera jurídica; sin embargo, la tuvo por infundada, pues en el caso el quejoso cuestionó la irregularidad constitucional del decreto por el que se adicionó la fracción VI al artículo 48 de la Ley de Migración, con motivo de su primer acto de aplicación, dado que se le decretó en su contra la imposición de una medida cautelar consistente en la restricción para salir del territorio nacional, por lo que no se actualiza tal causal que señaló.

c) Por otra parte, la tercero interesada (\*\*\*\*\*) hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, al considerar que el quejoso consintió el primer acto de aplicación del artículo que impugnó y que constituye el auto de uno de diciembre de dos mil dieciséis; ya que el treinta de noviembre de dos mil dieciséis se radicó una averiguación previa con motivo de la denuncia que presentó en contra del quejoso por la probable comisión del delito de abandono de persona, en la que se ordenó decretar en contra de aquél una medida de protección consistente en la restricción para salir del territorio nacional, por lo que afirmó que el primer acto de aplicación de la norma impugnada no se sustentó con motivo de la determinación que emitió el Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, el uno de diciembre de dos mil dieciséis, debido a que el treinta de noviembre de esa anualidad, la agente del Ministerio Público ordenó decretar en contra del quejoso una medida de protección consistente en la restricción para salir del territorio nacional.

d) Sin embargo, dicha causal se tuvo por infundada ya que no se advirtió en autos ningún elemento probatorio que diera certeza de que el quejoso cono-



ció el primer acto de aplicación de la norma reclamada; esto es, el que se suscitó con motivo de la determinación que emitió el agente del Ministerio Público, pues el referido agente determinó no acordar favorable la petición de la denunciante (tercero interesada), en el sentido de que subsistiera la medida de protección que se decretó en contra del quejoso, dado que su propósito era que compareciera ante la autoridad ministerial, lo que según se refiere, aconteció el veintitrés de enero de dos mil diecisiete.

e) Ante ello, se consideró que el quejoso tuvo conocimiento hasta el veintitrés de enero de dos mil diecisiete; no obstante, el tres de enero de dos mil diecisiete, conoció que mediante auto de uno de diciembre de dos mil dieciséis dictado en el juicio de alimentos \*\*\*\*\*, se le decretó la imposición de la medida cautelar respecto a la restricción de salir del territorio nacional. (F. 34 a 38 de la sentencia del Juez de Distrito).

f) También la tercero interesada refirió que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIX, de la Ley de Amparo, porque el quejoso interpuso recurso de reclamación en contra del acto de aplicación (auto de uno de diciembre de dos mil dieciséis) y que se trata de un medio de defensa ordinario y del presente juicio de amparo. Sin embargo, ésta se declaró infundada, siendo que, si bien sí se interpuso tal medio de impugnación, también lo era que constaba en autos que el impetrante (quejoso) se desistió de dicho medio.

g) El Juez de Distrito en principio analizó los conceptos de violación en los que el quejoso planteó la inconstitucionalidad del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración. Al respecto, los tuvo como ineficaces, pues para ello primero analizó los trabajos legislativos que dieron origen a la norma impugnada, indicó que era claro que el legislador consideró pertinente restringir temporalmente un derecho fundamental (libertad de tránsito) con el fin de que prevaleciera otro que consideró de mayor entidad (derecho a los alimentos), pues en la exposición de motivos expresamente se sostuvo que un derecho proporcional al de tránsito es el que tienen los niños y los adolescentes a la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, pero que se podría considerar a este



último como prioritario, toda vez que es afectado por el principio del interés superior de la infancia, concebido en el artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, como un instrumento eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de los derechos reconocidos y promover su protección igualitaria.

h) A la luz de los artículos 48, fracción VI, de la Ley de Migración,<sup>2</sup> y 11 de la Constitución Federal.<sup>3</sup> El ejercicio de tal derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre "emigración", "inmigración" y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país, que conforme a lo anterior, se advertía que el derecho general a la libertad se traducía en la facultad primaria y elemental que tiene cualquier individuo para transitar y desplazarse de un lugar a otro, fijar su residencia en cualquier lugar del territorio nacional, permanecer en éste y entrar y salir de él, salvo las restricciones que, legítimamente, pudieran imponer las autoridades judiciales o administrativas al ejercicio de ese derecho.

<sup>2</sup> "**Artículo 48.** La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto en los siguientes casos:

"...

"VI. Las personas que, en su carácter de deudoras alimentarias, dejen de cumplir con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos por un periodo mayor de sesenta días, previa solicitud de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de las excepciones previstas por la legislación civil aplicable, así como de aquellas conductas consideradas como delitos por las leyes penales correspondientes. Para efectos de esta fracción y tratándose de extranjeros, el instituto definirá su situación migratoria y resolverá con base en lo que se establezca en otros ordenamientos y en el reglamento de esta ley.

"El instituto contará con los medios adecuados para verificar los supuestos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento."

<sup>3</sup> "**Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país."

Señaló que de la lectura del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, se advertía que por regla general, la salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional puede realizarse libremente; sin embargo, en la fracción VI, prevé una de las excepciones a dicha posibilidad que lo es respecto



i) En el caso concreto y tomando como referencia los trabajos legislativos del numeral impugnado, la medida adoptada tiene como finalidad impedir que los deudores alimentarios salgan del país hasta tanto no cubrieran el total de su adeudo, atendiendo a que la obligación alimentaria tiene su origen en un deber ético que se eleva a la categoría de interés social y orden público; por lo que considera que dicha finalidad es constitucionalmente válida.

j) El derecho de alimentos incluye todo lo disponible para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, así como en el caso de los menores la educación e instrucción de conformidad a los artículos 497 y 498 del Código Civil del Estado de Puebla.<sup>4</sup> Los elementos de la obligación alimentaria se derivan del artículo 4o. constitucional, pues cuando determina que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, está delineando los elementos esenciales del derecho de alimentos, que además tiene como objetivo central el desarrollo integral de los menores.

k) Señaló que este Alto Tribunal ha sostenido que los alimentos son materia de orden público e interés social, hasta el punto de conceder la suspensión contra el pago de alimentos, entre otras razones, el no otorgarse se impediría al acreedor alimenticio recibir la protección necesaria para su subsistencia, lo que apoyó con la jurisprudencia de la Primera Sala, de rubro: "SUSPENSIÓN DEFINI-

---

de las personas consideradas como deudoras alimentarias por incumplimiento a las obligaciones que les impone la legislación civil en materia de alimentos, por un periodo mayor a los sesenta días, lo cual se materializaría previa solicitud de la autoridad judicial competente, siendo que tratándose de extranjeros, el instituto definiría su situación migratoria y resolvería con base en lo que se estableciera en otros ordenamientos, así como en el reglamento de la Ley de Migración. El artículo 11 de la Constitución Federal, establece que el derecho a la libertad de tránsito lo cuenta cualquier individuo para entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes.

<sup>4</sup> **Artículo 497.** Los alimentos comprenden comida, vestido, habitación y asistencia en caso de enfermedad y, en el supuesto del artículo 499, libros y material de estudio necesarios. Además, los alimentos comprenderán la atención médica y hospitalaria del embarazo y parto, en cualquier caso, del padre hacia la madre."

**Artículo 498.** Respecto de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación primaria y secundaria del alimentista, y para proporcionarle algún oficio arte o profesión, que resulte adecuado para la subsistencia del deudor alimentario."



TIVA DE LA REDUCCIÓN DE LA PENSIÓN ALIMENTICIA PROVISIONAL. EL JUEZ DEBE VALORAR EN CADA CASO SI PROCEDE OTORGAR LA GARANTÍA CORRESPONDIENTE, A FIN DE SALVAGUARDAR LA SUBSISTENCIA TANTO DEL ACREEDOR COMO DEL DEUDOR ALIMENTARIO.". Que es evidente que la satisfacción de las obligaciones alimentarias es un objetivo que legítimamente puede perseguir el Estado, por tratarse de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional y en otros instrumentos internacionales aplicables; al respecto aplicó la tesis igualmente de la Primera Sala, de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES."

l) Consideró que dicha medida es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador, por lo que sí cumplía con el examen de idoneidad, ya que en la exposición de motivos que dio origen a ésta se indicó que si bien se han adoptado diversas medidas que brindan mayor protección a los acreedores alimentarios, lo cierto era que las mismas han resultado insuficientes, dado que en muchos casos los deudores seguían eludiendo sus responsabilidades.

m) Por lo que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, se consideraba que estaba justificado que se limitara el contenido del derecho fundamental al libre tránsito, al ser graves las consecuencias que se generan con motivo del incumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo los deudores alimentarios, y que si bien dicha medida ocasionaba una afectación intensa al derecho al libre tránsito, lo cierto era que son de mayor entidad las consecuencias que se generan con motivo del incumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo los deudores alimentarios, al estar de por medio aquello que es indispensable no sólo para sobrevivir, sino para desarrollarse y vivir con dignidad y calidad de vida. Por tanto, se consideró que la intervención que la medida legislativa realiza al derecho fundamental de tránsito es constitucional, al haberse corroborado: i) que persigue un fin constitucionalmente válido; ii) que resulta idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, iv) que el grado de realización del fin



perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. Lo anterior fue apoyado con la tesis de la Primera Sala, de rubro: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS."

n) Contrario a lo aducido por el quejoso, el Juez consideró que era inexacto que las restricciones a cualquier derecho fundamental debieran estar necesariamente previstas en la Constitución Federal, toda vez que los preceptos constitucionales sólo establecen principios y parámetros generales, los cuales son desarrollados por las normas secundarias. Por lo que la constitucionalidad de una norma secundaria no depende de que su contenido esté previsto expresamente en la Constitución Federal, sino de que el mismo respete los principios constitucionales. Por lo que el hecho de que el artículo 11 constitucional no disponga que se pueda restringir a un deudor alimentario la posibilidad de abandonar el territorio nacional, no quiere decir que en la Ley de Migración no se pueda establecer esa prohibición, ya que corresponde a las leyes secundarias desarrollarlas y detallar los principios y parámetros generales que prevé el Ordenamiento Supremo, requisitos que sólo podrán declararse inconstitucionales si resultan excesivos, por no ser razonables o resultar desproporcionados para cumplir con el fin constitucionalmente perseguido. Por lo que es infundado que el solo hecho de que el artículo 11 constitucional no disponga que se podrá restringir a un deudor alimentario la posibilidad de abandonar el territorio nacional implique que resulte inconstitucional el artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración. Lo anterior fue sustentado con la tesis de la Primera Sala, de título y subtítulo: "NORMAS SECUNDARIAS. SU CONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE SU CONTENIDO ESTÉ PREVISTO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SINO DE QUE SE RESPETE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES."

o) Contrario a lo aducido por el quejoso el derecho familiar debe ser visto como un conjunto de principios y valores procedentes de la Constitución, de los tratados internacionales, así como de las leyes e interpretaciones jurisprudenciales, dirigidos a proteger la estabilidad de la familia y a regular la conducta



de los integrantes del grupo familiar entre sí, y también a delimitar las relaciones conyugales y de parentesco, conformadas por un sistema especial de protección de derechos y obligaciones respecto de menores, incapacitados, mujeres y adultos mayores, de bienes materiales e inmateriales, poderes, facultades y deberes entre padres e hijos, consortes y parientes, cuya observancia alcanza el rango de orden público e interés social.

p) Que si bien la institución jurídica de los alimentos descansa en las relaciones de familia y ante la necesidad de ciertas personas de obtener el derecho de alimentos la ley les reconoce la posibilidad de solicitarlos, además tal derecho tiene apoyo en los artículos precisos de los Códigos Civiles aplicables, que en el caso son los artículos 497 y 498 del Código Civil del Estado; dado que las obligaciones alimentarias no se originan por acuerdos de dos o más personas que tengan por objeto crear, transferir, modificar o extinguir derechos u obligaciones, sino surge de la propia ley y se concretiza a través de una sentencia emitida al resolver no una controversia civil, sino de carácter familiar, que forma parte del derecho civil y ante su incumplimiento se pueden suscitar responsabilidades al deudor alimentario no sólo de índole civil sino incluso penal y que, por tanto, pueden facultar a la autoridad judicial para restringir la libertad de tránsito, argumento que se sustentó con la tesis y jurisprudencia de esta Primera Sala, de títulos y subtítulos: "INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE ASISTENCIA FAMILIAR. EL ARTÍCULO 33, FRACCIÓN I, DE LA LEGISLACIÓN PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES, QUE SANCIONA ESE DELITO CON PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD, NO VULNERA EL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008)." y "ALIMENTOS. EL CONTENIDO, REGULACIÓN Y ALCANCES DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS DEPENDERÁ DEL TIPO DE RELACIÓN FAMILIAR DE QUE SE TRATE."

q) Ante ello, y al ser ineficaces los conceptos de violación hechos valer, y no ser dable suplir la deficiencia de la queja, por no actualizarse alguna de las hipótesis previstas en el artículo 79 de la Ley de Amparo, negó el amparo solicitado contra el artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración.

r) Contrariamente a lo señalado por el quejoso, desde el punto de vista constitucional y legal, el Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula,



Puebla, sí está facultado para restringir al quejoso la posibilidad de abandonar el territorio nacional, ya que tal derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial en los casos provenientes de responsabilidad civil, como lo constituyen las obligaciones alimentarias.

s) Por otra parte, respecto del acto combatido consistente en el proveído de uno de diciembre de dos mil dieciséis emitido por el Juez Segundo responsable en el que decretó una medida cautelar al quejoso en restringirle la salida del territorio nacional, y que a su consideración éste es incompetente para determinarlo sólo lo pueden realizar las autoridades administrativas, el Juez lo tuvo como infundado, pues el artículo 11 constitucional consagra los derechos fundamentales de libertad de tránsito y de residencia, pero tales derechos tienen como límites los emanados de las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad penal o civil y a las de la autoridad administrativa respecto de los límites que establezcan las leyes sobre migración e inmigración, salubridad general y respecto de los extranjeros residentes considerados como perniciosos. Por lo que, a partir de esa habilitación constitucional el legislador ordinario dispuso en el artículo 48, fracción VI, de la ley impugnada que la salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá restringirse previa solicitud de la autoridad judicial competente. Ante ello, es que consideró el Juez de Distrito que desde el punto de vista constitucional y legal el Juez Segundo sí estaba facultado para restringir al quejoso la posibilidad de abandonar el territorio nacional, dado que el ejercicio de ese derecho está subordinado a las autoridades judiciales en los casos provenientes de responsabilidad civil, como lo constituyen las obligaciones alimentarias (F. 73 a 75 de la sentencia del Juez de Distrito).

t) El Juez de Distrito consideró que, contrario a lo aducido por el quejoso no se suscitó una aplicación retroactiva del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, ya que éste no afecta situaciones ocurridas con anterioridad a su vigencia, sino que regula un acontecimiento que, en todo caso, se podría suscitar con posterioridad a su entrada en vigor, esto es, los deudores alimentarios a partir de la fecha en que entró en vigor la norma impugnada incumplieran con su obligación por un periodo de sesenta días, se les restringiría abandonar el territorio nacional previa solicitud de la autoridad judicial competente, por lo que es irrelevante la fecha en que inició el juicio de origen.



u) Señaló que, a pesar de que previamente a la imposición de la medida cautelar en cuestión haya negado la restricción al quejoso la posibilidad de abandonar el territorio nacional, ello no implicaba que después pudiera decretar esa medida cautelar; pues estimar lo contrario haría nugatoria la facultad que se concedió a las autoridades judiciales para persuadir a los deudores alimentarios, dejen de cumplir con las obligaciones que les impone la legislación civil en materia de alimentos por un periodo mayor a sesenta días, pues bastaría que en una ocasión no resultara procedente imponer la referida medida cautelar para vedar a la autoridad judicial la posibilidad de imponerla posteriormente cuando se actualicen las hipótesis de procedencia y sea necesario garantizar la subsistencia de un acreedor alimentario.

v) Por otra parte, tuvo como fundados los conceptos de violación en los que se expuso que el proveído impugnado se encontraba indebidamente motivado, ya que el Juez del conocimiento: i) se limitó a señalar que el quejoso había incumplido con sus obligaciones alimentarias por un periodo mayor de sesenta días, sin que se ocupara de especificar, con claridad, a partir de qué fecha en concreto el quejoso incurrió en ese incumplimiento; y, ii) omitió suficientemente la imposición de la medida cautelar en cuestión.

w) Ante ello, concedió el amparo para el efecto de que el Juez responsable: a) dejara insubsistente el auto de uno de diciembre del dos mil dieciséis, dictado en el juicio de alimentos \*\*\*\*\*, sólo en la parte en que decretó la imposición de una medida cautelar en contra del quejoso consistente en la restricción para salir del territorio nacional; y, b) emitiera otra determinación, en la que, con plenitud de jurisdicción resolviera lo que estimara procedente; en el entendido que de insistir en la imposición de dicha medida cautelar deberá sujetarse a los lineamientos descritos en la presente sentencia, esto es, de manera fundada y motivada: i) precisara a partir de qué fecha consideró que el demandado, hoy quejoso, \*\*\*\*\* incumplió con la obligación alimentaria a su cargo; ii) justificara, en su caso, la imposición de la medida cautelar, para lo cual debía considerar que para restringir a una persona la posibilidad de abandonar el territorio nacional no sólo se tenía que acreditar que el deudor alimentario dejó de cumplir con las obligaciones que le impone la ley civil en materia de



alimentos por un periodo mayor de sesenta días, sino que también debía acreditar que quien pretendía viajar era un deudor alimentario; que ha sido denunciado por el acreedor alimentario; iii) que un Juez ha conocido su caso; iv) que ha sido vencido en juicio; v) que a pesar de ello continúa incumpliendo y que desea ausentarse del país; y vi) valorara si a pesar de que mediante diligencia de nueve de junio del dos mil quince, se trabó embargo respecto de dos vehículos, una casa habitación y un predio propiedad de \*\*\*\*\* , era necesario restringir a este último de abandonar el territorio nacional ante la posibilidad de que incumpliera sus obligaciones alimentarias o si con motivo de esas providencias decretadas se podría estimar que estaba acreditada la subsistencia de sus acreedores alimentarios.

x) En el entendido de que, con base en estos aspectos, así como el interés superior del menor –en cuanto a su subsistencia–, tendrá que valorar si existe incumplimiento, cuál es el monto y si los bienes fuesen suficientes para alcanzar esa subsistencia.

#### **d) Recursos de revisión**

11. **Interposición y trámite de los recursos de revisión.** En contra de la anterior resolución, el quejoso por derecho propio y la tercero interesada por derecho propio y en representación de sus menores hijos, interpusieron recursos de revisión, de los cuales, de nueva cuenta, correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. Aunado a lo anterior, por acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, tuvo por recibido el escrito signado por el quejoso, por propio derecho, mediante el cual interpuso recurso de revisión adhesiva.

12. En sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado dictó sentencia con los puntos resolutive siguientes:

"PRIMERO.—Quedan firmes por falta de impugnación las consideraciones atinentes al sobreseimiento en el juicio con base en lo dispuesto en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, por inexistencia de los actos reclamados



a la diligenciaria encargada de los expedientes con número par adscrita al Juzgado Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, así como al comisionado del Instituto Nacional de Migración; lo atinente a la actualización de la causal de improcedencia establecida en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracciones III y VIII, ambos de la Ley de Amparo, respecto de los actos reclamados a la ahora secretaria de Gobernación y al director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, consistentes en el refrendo y publicación del Decreto tildado inconstitucional; así como lo relativo a la desestimación de las causales de improcedencia que invocaron la tercero interesada \*\*\*\*\* , la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y el Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, todas ellas vinculadas con la inconstitucionalidad de la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Migración y con el tema de legalidad del acto de aplicación, las cuales fueron analizadas por el Juez de Distrito.

"SEGUNDO.—Este Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, es legalmente incompetente para conocer del presente asunto, relativo a la inconstitucionalidad de la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Migración.

"TERCERO.—Remítanse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que determine si asume la competencia originaria para conocer del presente recurso, adjuntándose el toca de revisión \*\*\*\*\* , así como los cuarenta y cinco tomos de pruebas que envió el Juez de Distrito a quo para la sustanciación del presente medio de impugnación. ..."

**13. Agravios del quejoso, aquí recurrente.** En esencia hizo valer los siguientes argumentos:

a. **Primer agravio.** Le causa agravio la determinación del Juez Federal, ya que éste inadvirtió el bloque constitucional en materia de derechos humanos los que son reconocidos en la norma constitucional y en los tratados internacionales, constituyendo así el parámetro de validez de los actos de autoridad en nuestro país; las restricciones a los derechos humanos deben establecerse en la norma constitucional o en la internacional, en los casos en que un mismo



derecho tenga restricciones en ambas fuentes, son las constitucionales las que deben prevalecer.<sup>5</sup> Al respecto, citó la contradicción de tesis 293/2011, resuelta por este Alto Tribunal.

b. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que las restricciones en materia de derechos humanos deben estar contenidas en la Norma Constitucional que las reconoce, por lo que no es posible concluir que un órgano público constituido diverso al Poder Constituyente pueda restringirlos.<sup>6</sup> Conlleva realizar una modificación a la jurisprudencia contenida en la CT. 293/2011, dado que, en términos del indebido análisis realizado por el Juez Federal, el derecho humano de fuente internacional será observado bajo las restricciones que el legislador mexicano considere. (F. 13 y 14)

c. Es inadecuado lo aseverado por el Juez en el expediente \*\*\*\*\* , en lo relativo a que el legislador federal realizó un ejercicio de ponderación entre derechos humanos que convergen al momento de adicionar la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Migración; esto es, desde la creación de la norma por parte del legislador en donde el derecho de libertad de tránsito es vencido en todo momento por el derecho de alimentos por considerarlo de mayor intensidad y relevancia; lo que es ilegal, ya que tal ejercicio lo llevan a cabo los Jueces con base a los criterios establecidos previamente por este Alto Tribunal y los Tribunales Colegiados de Circuito, y no del Poder Legislativo al momento de crear una norma jurídica, pues éste no es una autoridad a que refiere el artículo 1o. constitucional. Partiendo del principio de indivisibilidad, no se encuentra plasmado en ningún texto constitucional o tratado internacional una exacta jerarquización entre derechos fundamentales, por lo que, es imposible ejercer un derecho humano a partir de la afectación de otro derecho humano de la misma jerarquía, menos aún pudiese decretarse por una definición normativa contenida en una ley secundaria (creada por el legislador federal o local). (F. 15 a 18)

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup> En Uruguay (Estado parte de la Convención Americana de Derechos Humanos) en términos del artículo 64 (1) del citado instrumento interamericano, sólo a la Corte Internacional de Derechos Humanos, consulta de manera específica respecto del artículo 30, en la opinión consultiva OC-6/86 de mayo de 1986.



d. El artículo 4o. constitucional no prevé una jerarquía de que el interés superior de la niñez se encuentre primordialmente por encima del resto de los derechos humanos contenidos en la Constitución, sino que le corresponderá a la autoridad judicial realizar en cada caso concreto un ejercicio de ponderación con base a los criterios establecidos previamente por este Alto Tribunal y de los Tribunales Colegiados de Circuito. (F. 18 y 19)

**e. Segundo agravio.** El artículo impugnado es inconstitucional pues vulnera el derecho al libre tránsito, porque tal norma no cumple con los requisitos de proporcionalidad e idoneidad en sentido amplio, pues la medida cautelar que restringe la salida del país no constituye un factor para que se dé cumplimiento a las obligaciones alimentarias a cargo del deudor, sino por el contrario, atenta contra la posibilidad de cumplirlas, pues si el motivo para salir del país es por cuestiones laborales existe el riesgo de que el deudor alimentario pierda su trabajo y dificulte el cumplimiento de la referida obligación, lo que contrapone el origen y espíritu de la norma para hacer cumplir el pago de alimentos. Tampoco incluye la posibilidad de otorgar garantías como alternativa de solución de conflicto de incumplimiento en el pago de alimentos, situación que sí sucede en las legislaciones de otros países como Argentina y Costa Rica, países que fueron tomados como ejemplos para crear la fracción VI del artículo 48 de la Ley Nacional de Migración. (F. 19 y 20)

f. El recurrente ha garantizado la pensión alimenticia en favor de sus tres menores hijos, lo que se encuentra acreditado en el expediente del juicio de alimentos \*\*\*\*\* , pero el Juez Tercero de Distrito no consideró todos los depósitos que ha realizado de manera mensual de acuerdo con sus posibilidades económicas ni los embargos precautorios realizados a diversos bienes muebles e inmuebles para respaldar la obligación de alimentos a favor de sus acreedores. Además, el Juez inadvirtió que la tercero interesada reconoció de manera expresa ante la autoridad judicial que sí percibía ingresos económicos producto de la renta del Salón Jardín del cual son copropietarios. Por lo que es imperioso analizar el estudio legislativo que realizó la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados. (F. 20 y 21)

g. La "presión social y civil" no es motivo para restringir o limitar un derecho humano, sino por el contrario la restricción debe ser la última alternativa por parte del Estado como medida sancionadora; es decir, que no existe otro meca-



nismo al alcance del juzgador para hacer cumplir una norma, lo que no sucede en el caso. El Juez de lo familiar cuenta con diversas opciones para garantizar el pago de alimentos como medida protectora como lo es: i) embargos precautorios; ii) fianza; iii) hipoteca; y, iv) depósito; por lo que considera que la restricción de un derecho humano debe ser la última alternativa por parte del Estado ya que deben agotarse previamente todos y cada uno de los mecanismos legales antes de acotar o restringir el goce de un derecho fundamental. Por lo que la norma impugnada debiere incluir la posibilidad de restringir la salida del país al deudor alimentario, siempre y cuando no se encuentre garantizada la pensión alimenticia a favor de su acreedor conforme a la legislación en la materia. (F. 21)

h. En el ámbito penal la restricción a la libertad corporal debe ser la última alternativa para el juzgador y debe ser proporcional con el delito que se le imputa, así como las consideraciones específicas de cada caso. El texto del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, no contempla figuras alternativas para garantizar el pago de alimentos como sucede en las legislaciones de Argentina<sup>7</sup> y Costa Rica, puesto que ambas legislaciones contemplan la figura de la garantía de pago como mecanismo previo de solución; es decir, antes de imponer una medida cautelar como protección a los derechos humanos.

i. En el juicio de amparo **\*\*\*\*\***, el Juez Federal realizó un análisis sobre la necesidad y la idoneidad de la medida, redactando de manera textual las mismas consideraciones que estableció el legislador federal dentro del estudio legislativo que dio origen a la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Migración; sin embargo, considera el recurrente que ello es inadecuado ya que se tratan de dos conceptos diferentes y se omitió analizar exhaustivamente las características esenciales de idoneidad y necesidad en relación con el derecho al libre tránsito. Por lo que existió un deficiente análisis por parte del Juez Tercero de Distrito sobre los referidos conceptos en relación con el citado derecho, ya que: i) no

<sup>7</sup> Código Civil de Argentina:

**"Artículo 550.** Medidas cautelares. Puede disponerse la traba de medidas cautelares para asegurar el pago de alimentos futuros, provisionales, definitivos o convenidos. El obligado puede ofrecer en sustitución otras garantías suficientes."

Por su parte el artículo 14 de la Ley de Pensiones Alimentarias establece: "Restricción migratoria: Ningún deudor de alimentos obligado a pagar pensión alimentaria, podrá salir del país, salvo que la parte actora lo hubiere autorizado en forma expresa o si hubiere garantizado el pago de por lo menos, doce mensualidades de cuota alimentaria y el aguinaldo."



analizó si existían medidas alternativas que también sean idóneas, pero que afecten en menor grado el derecho fundamental del gobernado, y cuáles eran esas medidas; ii) no corroboró, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en su caso determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado del gobernado; iii) no llevó a cabo un catálogo de medidas alternativas ni determinó el grado de idoneidad de éstas, es decir, no llevó a cabo una evaluación de su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto; iv) no analizó aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Lo que demuestra el deficiente análisis, pues es imposible afirmar que subsisten ambos conceptos de manera conjunta por el hecho de tratarse de una medida legislativa surgida en atención a que otras medidas legislativas han sido insuficientes. (F. 23 a 25)

j. No debe soslayarse que dentro del expediente \*\*\*\*\* , los alimentos a favor de sus menores hijos están garantizados a través de los diversos embargos precautorios a bienes muebles e inmuebles propiedad del suscrito, lo que se corrobora de la diligencia realizada el nueve de junio de dos mil quince en tal juicio a petición de la tercero interesada, ello como medida precautoria a fin de garantizar el pago de la pensión alimenticia; por lo que considera el recurrente no es necesaria ni idónea la medida cautelar impuesta, al existir diversos elementos al alcance del juzgador para hacer cumplir con alguna disposición que a su criterio no fuese satisfecha dentro del juicio de alimentos. Asimismo, se cuenta con diversos mecanismos legales para proteger los derechos sustantivos de sus acreedores, ya que existen diversas garantías precautorias, lo anterior lo apoyó con la tesis de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." (F. 25 y 26)

**k. Tercer agravio.** Se reclama la inconstitucionalidad del artículo y fracción impugnados por carecer de claridad jurídica en su texto respecto de los supuestos que deben cumplirse para decretar la imposición de la medida cautelar que impide abandonar el país, pues del estudio legislativo realizado por la Comisión de Asuntos Migratorios se advierten diversos supuestos establecidos por el legislador federal: 1) quien pretenda viajar sea deudor alimentario; 2) que ha sido denunciado por el acreedor alimentario; 3) que un Juez ha conocido su



caso; 4) que ha sido vencido en juicio; 5) que a pesar de ello continúa incumpliendo; y, 6) que desea ausentarse del país. Por lo que la palabra clave que genera falta de claridad en su interpretación (por su connotación) es la palabra denuncia; el artículo 48, fracción VI, jamás se precisa con total claridad el concepto de tal palabra, ésta es imprecisa, originando diversas interpretaciones jurídicas lo que es grave puesto que, partiendo de esa redacción, no puede restringirse un derecho humano como lo es el de libertad de tránsito.

l. En el presente caso no se ha dejado en estado de indefensión a sus hijos, por los motivos previamente expuestos, lo que expresó ante "el Juez Cuarto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla",<sup>8</sup> y ante los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. Por lo que en ningún momento se ajusta a los citados seis supuestos establecidos por el legislador ni se cumplen de manera conjunta como lo estableció la referida comisión. (F. 27 a 29)

**m. Cuarto agravio.**<sup>9</sup> Que el Juez de Distrito realizó un indebido análisis de las constancias que integran el juicio de alimentos \*\*\*\*\*, ya que no ha dejado de cumplir con las obligaciones alimentarias a favor de sus acreedores, pues como lo ha referido anteriormente la tercero interesada señaló ante "el Juez Cuarto de Distrito" como a los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa que sí percibe ingresos económicos; por lo que no existe desprotección ya que no ha abandonado su obligación de proporcionar alimentos a favor de sus hijos, pues además ejerce los derechos de visita y correspondencia con sus hijos aunado a que conserva el derecho de la patria potestad de manera compartida con su madre.

n. El planteamiento del problema establecido por la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados consistió en que el 67% de los deudores alimentarios no cumplen con sus obligaciones y el 67.5% de madres solteras no reciben pensión alimenticia, esto es ningún tipo de apoyo económico por parte

<sup>8</sup> Al parecer se quiso referir al Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla. No obstante, la formulación en cita se desprende de la foja 29, tercer párrafo, del recurso de revisión.

<sup>9</sup> (Quinto agravio / se advierte que fue un error del recurrente, ya que después de haber expuesto su tercer agravio, el siguiente que citó fue el quinto).



del deudor alimentista; lo que no ocurre en el presente caso por lo antes señalado por lo que debe concedérsele el amparo. (F. 30 a 33)

**o. Quinto agravio.** El artículo 11 de la Constitución Federal establece la posibilidad de limitar el derecho al libre tránsito por medio de una autoridad judicial, únicamente en casos de responsabilidad civil o criminal y a las de la autoridad administrativa, lo que no significa que sea extensivo a cuestiones familiares, esto es el derecho familiar tiene su propio ámbito material y personal de validez diverso de la materia civil. (F. 33 a 39)

**p. Sexto agravio.** La autoridad responsable carece de competencia constitucional para decretar una medida cautelar, pues ésta le corresponde sólo a las autoridades administrativas; ya que el texto constitucional establece que cualquier tipo de restricción de derecho humano de libertad de tránsito será a cargo de las autoridades judiciales en los casos de responsabilidad civil y penal, a través de la autoridad administrativa; incluso, el legislador federal estableció que la autoridad competente para aplicar cualquier restricción será la administrativa. Y peor aún el Juez de Distrito señaló en su sentencia que sí era posible que el legislador federal acote y restrinja derechos humanos desde la norma jurídica y que ésta sea aplicable por parte de la autoridad judicial; lo que es erróneo pues el legislador federal sólo estableció dos supuestos de responsabilidad civil y penal para imponer medidas cautelares para restringir tal derecho, de ahí la inconstitucionalidad del artículo y fracción que se impugnan. (F. 39 a 41)

**q. Séptimo agravio.** La sentencia recurrida vulnera el principio de legalidad, ya que haciendo un análisis en la línea del tiempo se observa que dentro del juicio de alimentos **\*\*\*\*\***, el Juez Segundo de lo Civil determinó que el suscrito: i) no ha dado cumplimiento a la pensión alimenticia decretada mediante auto de veintinueve de mayo de dos mil dieciséis; ii) la tercero interesada en tres ocasiones solicitó al Juez civil imponer una medida cautelar al suscrito para restringir el derecho al libre tránsito, (diecinueve de mayo, seis de julio y uno de diciembre, todos de dos mil dieciséis) en las dos primeras solicitudes le fue negada y en la tercera fue ilegalmente concedida sin que el Juez Segundo de lo Civil, precisara la fecha exacta cuando supuestamente dejó de cumplir con la obligación del recurrente de proporcionar alimentos, lo que evidencia una falta de fundamentación y motivación, demostrando que se inadvirtió el análisis sobre los seis supuestos que deben cumplirse para decretar la imposición de la medida cautelar de restringir el derecho al libre tránsito. (F. 41 y 42)



14. **Agravios de la tercero interesada.** En esencia hizo valer los siguientes argumentos:

a) **Primer agravio.** Es ilegal la resolución emitida por el a quo federal en atención a que, de acuerdo con el resolutivo tercero, determinó conceder el amparo al quejoso respecto del acto reclamado al Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, pues consideró entre otras cosas que el auto reclamado de uno de diciembre de dos mil dieciséis no estuvo debidamente motivado porque el Juez responsable no justificó suficientemente la imposición de la medida cautelar, ya que para restringir a una persona la posibilidad de abandonar el territorio nacional, no sólo se debía acreditar que el deudor alimentario dejara de cumplir con sus obligaciones de proporcionar alimentos por un periodo mayor de sesenta días, sino que para asumir tal determinación debió haberse cumplido con varios supuestos y requisitos que constan en la exposición de motivos del decreto que adicionó la fracción VI del artículo 48 de la Ley Nacional de Migración, *supra* citados.

b) Que tal decisión es infundada e improcedente, porque el sistema jurídico mexicano no contempla dispositivo legal alguno que obligue a las autoridades responsables de aplicar el derecho, "de dictar sus resoluciones fundando ni motivando su actuación en la exposición de motivos de las leyes", pues en la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, su razón, su justificación, o bien, cuál puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político, por lo que ésta es una parte preliminar de la ley que no forma parte de la misma, sólo es un preámbulo en donde se explican las razones que llevaron a proponer reformas, adiciones o disposiciones nuevas, lo que es indudable y lógicamente resulta que la exposición no tiene carácter obligatorio de la ley; por tanto, la autoridad encargada de aplicar el dispositivo legal no tiene la obligación de cumplir con algún requisito extra que se encuentre previsto en la referida exposición de motivos, sino únicamente en lo previsto en el texto de la ley que sí tiene el carácter obligatorio. Por tanto, debe revocarse la sentencia recurrida (treinta de noviembre de dos mil dieciocho) y se dicte otra en la que se niegue el amparo al quejoso, pues el único agravio que existe según el Juez Federal es que el auto reclamado no estuvo debidamente motivado, lo que es



falso, porque el Juez responsable al dictar tal auto realizó una correcta fundamentación y motivación para decretar la medida cautelar combatida. (F. 5 y 6)

c) La resolución que se combate vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que el Juez Segundo responsable, al emitir el acto reclamado consistente en el auto de uno de diciembre de dos mil dieciséis fundó su resolución en la norma reclamada, mas no en los requisitos que pudieran constar en la exposición de motivos ni justificar que se encontraban o no satisfechos, pues el imponer la medida cautelar de restringir la salida del territorio nacional al deudor alimentario, está fundado en la norma combatida y en cuanto a la motivación se cumplió también, ya que el quejoso se ha rehusado a cumplir con el pago de los alimentos para la tercero interesada y para sus tres menores hijos, por lo que se le aplicó la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Migración, pues se expusieron los motivos por los cuales se le tuvo al quejoso como deudor alimentario mediante auto de veintinueve de mayo de dos mil quince, dentro de los autos del juicio de origen. Asimismo, se decretó la pensión alimenticia provisional. También consta en los autos del expediente de origen que el quejoso no dio cumplimiento al pago de la pensión alimenticia desde la fecha en que le fue decretada, sobrepasando los sesenta días que prevé la ley migratoria, ya que a la fecha de presentación de la solicitud para decretar la restricción para salir del país (octubre de dos mil dieciséis) el deudor quejoso incurrió en pagar por diecisiete meses, lo que demuestra que sí estaba debidamente fundada y motivada su petición. (F. 8 a 11)

**d) Segundo agravio.** Le causa agravio la resolución combatida ante su ilegalidad, ya que el Juez Federal se extralimitó en la concesión de amparo otorgado al quejoso, pues fue para el efecto de que valorara si a pesar de que mediante la diligencia de nueve de julio de dos mil quince se trabó embargo respecto de diversos bienes muebles e inmuebles propiedad del quejoso, era necesario restringir de abandonar el territorio nacional ante la posibilidad de que incumpliera con sus obligaciones alimentarias o si con motivo de esas providencias decretadas se podría estimar que estaba acreditada la subsistencia de sus acreedores alimentarios, pues el artículo impugnado no prevé que para decretar la medida cautelar en cuestión, se tome en consideración algún embargo que pudiera existir sobre sus bienes, razón por la cual tampoco se debió obligar al Juez responsable motivar su actuación en dicha vertiente, ya



que estarían imponiendo mayores requisitos para decretar la alerta migratoria que aquellos que fueron expresamente plasmados en la ley, por lo que debe revocarse la sentencia sujeta a revisión. (F. 11)

e) Suponiendo sin conceder que existiera la obligación de tomar en consideración ese aspecto particular, el embargo trabado en autos del juicio natural, no es suficiente para garantizar la subsistencia de los acreedores alimentarios, pues el monto de la pensión alimenticia decretada ascendió a la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* M.N.) de forma mensual, por lo que al momento del requerimiento de pago que fue en junio de dos mil quince y hasta diciembre de dos mil dieciocho han transcurrido cuarenta y tres meses de incumplimiento, por lo que la deuda es de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* M.N.), pero como consta en el juicio de origen el deudor alimentario se ha abstenido de pagar dicha cantidad, por lo que existe que tal cantidad aumente y los bienes embargados ya no sean suficientes. (F. 12 y 13)

15. **Recurso de revisión adhesivo.** El quejoso \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión adhesivo, en el cual hizo valer los siguientes argumentos:

a) En el rubro de agravios señaló que el hecho *infractor* es la resolución de treinta de noviembre de dos mil diecinueve, en la cual se concedió el amparo al quejoso, pero también se le negó respecto al planteamiento de inconstitucionalidad de las normas generales que hizo valer. Además, que en la misma sentencia se declararon infundados tres conceptos de violación de manera ilegal, los relativos a la carencia de competencia constitucional del Juez responsable; la aplicación retroactiva en perjuicio del quejoso del artículo que contempla la medida legislativa restrictiva de derechos humanos y la violación a la seguridad y certeza jurídicas dado que la responsable revocó sus propias determinaciones sin justificación alguna ni medio de defensa originario. (F. 5 y 6)

b) La resolución recurrida es ilegal, en atención a que si bien, el Juez de Distrito, por una parte, concluyó conceder el amparo al suscrito, por otra parte, pudo y no lo hizo tomar mayores elementos para sustentar de mejor manera la concesión de amparo.

c) Conforme a lo anterior, señala como primera conclusión que el Juez a quo pudo y no lo hizo, conceder el amparo respecto del segundo resolutivo en



el que se negó el amparo en contra del Congreso de la Unión y del presidente de la República Mexicana, consistente en la expedición y promulgación del artículo 48, fracción VI de la Ley de Migración, pues la materia familiar tiene su propio ámbito material y personal de validez a la materia civil, de ahí lo ilegal de la sentencia, pues a pesar de que la materia familiar se encuentre prevista y regulada en un Código Civil, ello no significa que tengan las materias civil y familiar, el mismo ámbito de aplicación material y personal de validez, pues el Tribunal Colegiado debe advertir que la materia familiar no está justificada en el artículo 11 constitucional; pues en la actualidad las instituciones del derecho familiar comienzan a ser separadas del Código Civil de los Estados, y pues como ejemplo el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el quince de febrero de dos mil diecisiete, por el cual se reformaron y adicionaron los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Federal, en materia de justicia cotidiana (solución de fondo del conflicto y competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares) y si bien aún no entra en vigor, la materia familiar tiene su propio ámbito material y personal de validez a la materia civil. (F. 6 a 8)

d) Como segunda conclusión señaló que contrario a lo afirmado por la tercero interesada el auto reclamado de uno de diciembre de dos mil dieciséis, sí carece de motivación y fundamentación, ya que el Juez responsable no justificó debidamente la imposición de la medida cautelar, lo que afecta su derecho humano de libertad de tránsito, consagrado en el artículo 11 constitucional, pues no sólo se debía acreditar que era deudor alimentario, sino que debía cumplirse con varios requisitos consagrados en la exposición de motivos del decreto que adicionó el artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, previamente ya referidos. (F. 8 y 9)

e) Y a pesar de que está de acuerdo en cuanto a lo aducido por la tercero interesada de que la exposición de motivos no forma parte del cuerpo legal del ordenamiento y no produce obligación alguna; es un elemento importante a tomar en cuenta, ya que en ella se encuentra la voluntad y lo que quiso decir el legislador a la hora de emitir la ley; esto es, la ley encuentra su justificación en la exposición de motivos y si en ella no se encuentra la justificación, vulneraría la garantía consagrada en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal. Así, si en el proceso legislativo el legislador en su exposición de motivos no razonó, explicó o justificó el motivo por el cual daba vida a un artículo normativo,



con ello se viola la garantía prevista en el artículo constitucional señalado. (F. 9 y 10)

f) En su tercer conclusión señala que contrario a lo expuesto por la tercero interesada a la fecha sí está garantizada la pensión alimenticia, ya que se procedió en el momento procesal oportuno al embargo de bienes suficientes (un vehículo, una casa habitacional y un predio) a fin de garantizar el pago de los alimentos a favor de la tercero interesada, además que realizó veinticuatro pagos por conceptos de alimentos por diversas cantidades, y el Juez de origen, tuvo al suscrito exhibiendo los comprobantes respectivos y la parte tercero interesada los venía recibiendo de conformidad. Los anteriores elementos debieron ser tomados en consideración para fortalecer el amparo y protección de la justicia concedido al suscrito quejoso. (F. 10)

**16. Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante acuerdo de **dieciocho de febrero de dos mil veintiuno**<sup>10</sup> su presidente ordenó registrar el recurso de revisión bajo el número de expediente **24/2021**. Asimismo, ordenó turnar el asunto para su estudio a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por lo que dispuso que se enviara a la Sala de su adscripción.

**17. Avocamiento.** La presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante auto de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, ordenó el avocamiento del asunto y dispuso el envío de los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, a fin de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente y, posteriormente, diera cuenta de éste a la referida Sala.

## II. Competencia

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución

<sup>10</sup> Constancia visualizada en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.



Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, primer párrafo, de la vigente Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Máximo Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en atención a que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, precepto de carácter federal, respecto del cual no hay jurisprudencia de este Alto Tribunal que haya abordado los concretos argumentos del quejoso, y se trata de normas en materia civil y familiar, que corresponde a la especialidad de esta Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. Oportunidad del recurso y legitimación

19. Esta Primera Sala ya no abordará el estudio de la oportunidad en la presentación de los recursos de revisión, porque dicho supuesto fue analizado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en la resolución de veintinueve de octubre de dos mil veinte. Asimismo, no se examina ya la legitimación del promovente, porque ello quedó tácitamente admitido en la misma resolución.<sup>11</sup>

### IV. Causas de improcedencia

20. Es pertinente señalar que del análisis de los informes justificados de las autoridades responsables y de la sentencia de amparo por parte del Juez de Distrito se advierte que las diversas causas de improcedencia planteadas por la Cámara de Senadores y de la tercero interesada quedaron analizadas.<sup>12</sup> Además, se advierte que el Juez de Distrito de oficio analizó diversas causas, por lo que esta Sala no observa que haya quedado sin respuesta algún argumento relevante formulado por las responsables y de la tercero interesada; ni

<sup>11</sup> Considerando décimo, décimo segundo de la sentencia de amparo R-\*\*\*\*\*, fojas 9 y 10. Dichas constancias son visualizadas en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal.

<sup>12</sup> Informe justificado de la Cámara de Senadores y de la tercero interesada en las fojas 3, 4 y 6 el cual se visualiza en el SISE del expediente del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.



oficiosamente se advierte alguna otra causal que impida el estudio de los agravios relativos.

## V. Estudio de fondo

21. El estudio del presente recurso se circunscribe en determinar la constitucionalidad del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, en relación con el derecho a la libertad de tránsito dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Federal, y en particular, si la medida cautelar impuesta al quejoso por el Juzgado Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, consistente en la restricción para salir del país por ser deudor alimentario (auto de uno de diciembre de dos mil dieciséis pronunciado en el juicio de alimentos \*\*\*\*\*), contraviene dicha libertad de tránsito, en su dimensión de salir del país.

22. Al respecto, los agravios expuestos por la recurrente son *infundados*. Para arribar a esta conclusión, se exponen los siguientes puntos de análisis y consideraciones:

• ***Parámetro sobre el derecho de la niñez a los alimentos y obligaciones parentales y estatales***

• ***Parámetro sobre la libertad de tránsito***

• ***Restricciones de tránsito al deudor alimentario: Artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración y proporcionalidad de la medida***

• ***Fundamentación y motivación judicial***

23. De manera preliminar, es preciso señalar que en materia de alimentos aplica la suplencia de la queja tanto al acreedor como al deudor alimentarios, de conformidad con la tesis, de título y subtítulo: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. EN EL JUICIO DE AMPARO CUYA MATERIA SEA EL DERECHO DE ALIMENTOS, PROCEDE APLICARLA EN FAVOR DEL DEUDOR ALIMENTARIO."<sup>13</sup>

<sup>13</sup> "Los órganos de amparo contendientes examinaron la aplicación de la suplencia de la queja deficiente en favor del deudor alimentario cuando en el juicio de amparo se reclama una determinación



### **A) Parámetro sobre los derechos de la niñez a los alimentos y obligaciones parentales y estatales**

24. En primer término, vale recordar que el derecho a recibir alimentos en general es la facultad jurídica que tiene una persona denominada acreedor alimentista para exigir a otra, deudor alimentario, lo necesario para vivir, y básicamente comprende la habitación, alimentación, vestido, satisfacción de las necesidades de salud, en algunos casos la educación, gastos hospitalarios por embarazo y parto, etcétera. Se trata de un derecho y correlativa obligación; es decir, de una relación jurídica obligacional, que tiene su origen primordial en la existencia de relaciones de familia.<sup>14</sup>

25. De conformidad con el artículo 308 del Código Civil Federal, los alimentos comprenden la habitación, la comida, el vestido, la asistencia médica en caso de enfermedad y, además, respecto de los menores de edad, también

---

en esa materia, con fundamento en el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo, en su hipótesis relativa a los casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia, y arribaron a conclusiones contrarias. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que esa hipótesis de suplencia de la queja en el juicio de amparo se actualiza tanto para el acreedor como para el deudor alimentarios. Ello, porque dicho supuesto tiene como finalidad proteger a la familia en su conjunto, como grupo, en los casos en que se puedan ver trastocadas las relaciones familiares o cuando estén involucradas instituciones de orden público, respecto de las relaciones existentes entre sus miembros y en los derechos y obligaciones subyacentes a las mismas. Sobre esa base, los alimentos están reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como una institución de orden público e interés social, así como un derecho humano, pues con ellos se garantizan las necesidades básicas de subsistencia de las personas, con un nivel de vida digno y adecuado. De manera que respecto de esa institución jurídica prevalece el deber del Estado, a través de la intervención oficiosa y eficaz de los juzgadores mediante la aplicación de la suplencia de la queja, a efecto de lograr que la determinación específica del derecho alimentario y su cumplimiento en los casos concretos, se haga con apego al marco normativo constitucional, convencional y legal que lo rigen. Por otra parte, dado que la obligación alimentaria tiene su origen primario en relaciones de familia, las decisiones en la materia no están exentas de afectar el desarrollo de dichas relaciones, por lo que si bien tienen un contenido económico, sus implicaciones no son exclusivamente patrimoniales. Por último, no debe estimarse un obstáculo para que opere dicha suplencia a favor del deudor, que con ella coexista también una obligación de suplencia de queja para el acreedor, ya sea con base en el supuesto de minoría de edad, de ser persona con discapacidad, o por la misma protección al orden y desarrollo de la familia, pues el carácter de orden público de los alimentos y su incidencia en el desenvolvimiento de las relaciones familiares, permite que se empalmen esas diversas hipótesis de suplencia para hacer prevalecer la legalidad y la justicia en las decisiones relativas."

<sup>14</sup> Cfr. Primera Sala. CT. 492/2019, párrafo 75.



comprenden los gastos de educación para proporcionarles un oficio o profesión conforme a sus circunstancias.

26. Esta Sala ha sostenido en su jurisprudencia que el derecho a recibir alimentos tiene su fundamento **en el derecho a la vida y a la sustentabilidad** de determinadas personas que, por su condición de vulnerabilidad y la relación jurídica familiar que tienen o tuvieron con otras, están legitimadas legalmente para exigir de éstas la cobertura de sus necesidades básicas de subsistencia ya referidas, cuando no están en la posibilidad de procurárselas ellas mismas. Asimismo, dado su contenido material, esta Primera Sala también ha señalado que la institución de los alimentos está íntimamente relacionada con **el derecho fundamental a un nivel de vida adecuado o digno**, de suerte que, del pleno cumplimiento a la obligación alimentaria depende a su vez la completa satisfacción de las necesidades que la subsistencia conlleva.<sup>15</sup>

27. Por ello, ha considerado que el derecho a los alimentos tiene como eje funcional la **dignidad humana**, concepto respecto del cual el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho humano que debe ser respetado en todo caso, al constituir la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.<sup>16</sup>

28. Así, dada la entidad de los alimentos al encontrar como fundamento los derechos a la vida, a la sustentabilidad, y a tener un nivel de vida digno y

<sup>15</sup> Décima Época. Registro digital: 2012360. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, materia civil, tesis 1a./J. 35/2016 (10a.), página 601. De contenido: "ALIMENTOS. EL CONTENIDO MATERIAL DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS VA MÁS ALLÁ DEL MERO ÁMBITO ALIMENTICIO EN ESTRICTO SENTIDO. En lo referente al contenido material de la obligación de alimentos, esta Primera Sala considera que la misma va más allá del ámbito meramente alimenticio, pues también comprende educación, vestido, habitación, atención médica y demás necesidades básicas que una persona necesita para su subsistencia y manutención. Lo anterior, pues si tenemos en cuenta que el objeto de la obligación de alimentos consiste en la efectivización del derecho fundamental a acceder a un nivel de vida adecuado, es indispensable que se encuentren cubiertas todas las necesidades básicas de los sujetos imposibilitados y no solamente aquellas relativas en estricto sentido al ámbito alimenticio."

<sup>16</sup> *Cfr.* Contradicción de tesis 492/2019.



adecuado, esta Sala ha establecido que constituyen una institución familiar **de orden público y de interés social**.<sup>17</sup> Y les ha reconocido la naturaleza de un **derecho humano**,<sup>18</sup> lo que intensifica la obligación del Estado en el control necesario para que dicha institución cumpla su cometido.

29. Respecto del **derecho de alimentos para los menores de edad**, esta Primera Sala, al resolver el *amparo directo en revisión 1200/2014*,<sup>19</sup> sostuvo que la obligación de proporcionar alimentos dentro de las relaciones paternofiliales es un deber que tiene como fuente primordial la institución de la patria potestad. Es decir, se trata de una obligación que deriva de un mandato constitucional expreso, el cual vincula a los progenitores a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral de sus hijos e hijas, siempre en el marco del principio del interés superior del menor de edad y con la característica de que recae en ambos padres; esto es, es una obligación compartida sin distinción de género.<sup>20</sup>

30. Asimismo, en dicho precedente se señaló que la obligación genérica que tienen ciertos particulares de proporcionar alimentos a determinados sujetos que se encuentran en una situación especial de necesidad, se relaciona con el derecho humano que tienen todas las personas de acceder a un nivel de vida adecuado, cuyo respeto y garantía recae no sólo en el Estado. Por el contrario,

<sup>17</sup> Tesis aislada 1a. CXXXVI/2014 (10a.) de esta Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 788, de título y subtítulo: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL."

<sup>18</sup> Tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.) de esta Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380, de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES."

<sup>19</sup> Amparo directo en revisión 1200/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Cfr. ADR 2994/2015, páginas 19 y 20.

<sup>20</sup> Estas consideraciones quedaron inscritas en la tesis 1a. CCCLX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS DENTRO DE LAS RELACIONES PATERNOFILIALES SURGE DE LA PATRIA POTESTAD."



debido a su propia naturaleza, este derecho también juega un papel relevante en las relaciones que se entablan entre particulares, especialmente en aquellas que derivan de las relaciones de familia.

31. En ese contexto, se sostuvo que, si bien es cierto que la obligación de proporcionar alimentos en el ámbito familiar es de orden público e interés social y, por tanto, el Estado tiene el deber de vigilar que en efecto se preste dicha asistencia, en última instancia corresponde a los particulares, derivado de una relación de familia, dar respuesta a un estado de necesidad en el que se encuentra un determinado sujeto, bajo circunstancias específicas señaladas por la propia ley.<sup>21</sup>

32. Consideraciones similares sostuvo este Alto Tribunal al resolver el *amparo directo en revisión 2293/2013*,<sup>22</sup> en donde afirmó que la obligación de proporcionar alimentos y el correlativo derecho de los menores de edad a recibirlos ha llegado a exceder la legislación civil, proyectándose en última instancia como un **derecho humano**. Tal conclusión se deriva del propio artículo 4o. constitucional y de diversas disposiciones legales, de donde se desprende que los niños y las niñas tienen el derecho fundamental a recibir alimentos, los cuales se presumen indispensables para garantizar su desarrollo integral. (F. 42) Dicho reconocimiento como **derecho humano**, intensifica la obligación del Estado en el control necesario para que dicha institución cumpla su cometido. Al respecto, véase la tesis, de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES."<sup>23</sup>

<sup>21</sup> En este punto resulta aplicable la tesis aislada 1a. CCCLV/2014 (10a.) de esta Primera Sala, cuyos título y subtítulo son los siguientes: "DERECHO A ACCEDER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. LA OBLIGACIÓN DE ASEGURAR LA PLENA EFICACIA DE ESTE DERECHO RECAE TANTO EN LOS PODERES PÚBLICOS COMO EN LOS PARTICULARES."

<sup>22</sup> Amparo directo en revisión 2293/2013. 22 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano. (F. 20)

<sup>23</sup> Véase al respecto la tesis 1a. LXXXVIII/2015 (10a.) de esta Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380, derivada del amparo directo en revisión 2293/2013, de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES."



33. En suma, **la obligación de los padres de proporcionar alimentos a sus hijos e hijas y el correlativo derecho de éstos a percibirlos** es una expresión de solidaridad que deriva de diversos derechos y principios constitucionales orientados a la protección y tutela integral de los niños, niñas y adolescentes. Entre otros principios constitucionales que se encuentran inmersos en esta figura se encuentran: la prevención y conservación de la integridad física y moral de los hijos e hijas; el derecho de los niños y niñas a acceder a un nivel de vida digna y adecuada; el respeto a su interés superior y la necesidad de brindarles medidas especiales de protección. (F. 42)

34. Como se ha mencionado, tal expresión de solidaridad en las relaciones familiares encuentra su reflejo en los ordenamientos civiles y familiares en los cuales tradicionalmente se han establecido las obligaciones correspondientes de los padres de velar por la integridad de sus hijos e hijas. No obstante, debido al papel fundamental e indispensable que los alimentos juegan en la subsistencia y el sano desarrollo de los niños y niñas, su respeto y garantía no dependen exclusivamente de su estipulación expresa en la legislación secundaria, sino de su naturaleza constitucional y de su caracterización como derecho humano. (F. 42)

35. Esto último conlleva además **la obligación constitucional de todas las autoridades del Estado de adoptar en el ámbito de sus competencias todas aquellas medidas que resulten idóneas y necesarias para garantizar que los niños, niñas y adolescentes vean satisfechas sus necesidades de manera integral, completa y adecuada**. Dicho mandato, leído bajo la óptica del interés superior del menor de edad y el deber de protección integral de la infancia, autoriza la adopción de **medidas reforzadas** de tutela que atiendan a la situación de vulnerabilidad en la que éstos se encuentran. (F. 27 y 28)

36. Debe recordarse que conforme el interés superior de la niñez existe un mandato de *tutela reforzada* de sus derechos, el cual exige que la institución de alimentos sea verdaderamente garantizada con la finalidad de prevenir y conservar la integridad física y moral de los hijos e hijas. (F. 27 párrafo tercero)

37. En este sentido, es que prevalece el deber estatal de garantizar, entre otros medios, mediante la intervención judicial oficiosa, que los obligados a



proporcionar alimentos, satisfagan el derecho correlativo.<sup>24</sup> Así, esta Sala ha reconocido que en las controversias en materia de alimentos es admisible una *litis* abierta, donde el juzgador tiene facultades oficiosas tanto en el procedimiento para ordenar el desahogo de pruebas y diligencias, como para resolver incluso sobre cuestiones no pedidas,<sup>25</sup> caracteres que, sin duda, *refuerzan la naturaleza de orden público de dicha institución*.

38. Bajo ese contexto, **la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 27**,<sup>26</sup> prevé el derecho de los menores de edad a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; asimismo, que las personas encargadas del niño o niña son responsables de proporcionar, dentro de sus posibilidades económicas, las condiciones de vida necesarias para su desarrollo. Asimismo que, los Estados Partes adopten las medidas apropiadas para ayudar a los padres u otras personas responsables del niño o niña a dar efectividad y de ser necesario proporcionaran asistencia material y programas de apoyo respecto a la nutrición, el vestido y la vivienda; así como a **tomar**

<sup>24</sup> Cfr. Primera Sala. CT. 492/2019, párrafo 81.

<sup>25</sup> Al respecto puede consultarse el siguiente precedente:

Contradicción de tesis 225/2010, resuelta en sesión de uno de diciembre de dos mil diez, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 16/2011, de título y subtítulo: "ALIMENTOS A FAVOR DE UN MENOR NACIDO DESPUÉS DE PRESENTADA LA DEMANDA, PERO ANTES DEL DICTADO DE LA SENTENCIA. PROCEDE SU ANÁLISIS AUN CUANDO NO SE HAYAN SOLICITADO, POR EXISTIR LITIS ABIERTA."

Cfr. Primera Sala. CT 492/2019, párrafo 85.

<sup>26</sup> **Artículo 27**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

"2. A los padres u otras personas encargadas del niño 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.

"3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

"4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."



**todas las medidas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño o la niña, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero.** En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño o la niña resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño o la niña, además promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

39. En ese sentido, el referido artículo convencional dota de significado al derecho de alimentos de los niños y niñas elevado a la máxima jerarquía, no sólo su contenido esencial y la determinación de los sujetos obligados, sino las condiciones de la obligación alimenticia y la posición del Estado como garante, a la luz del interés superior de la niñez como principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño o niña en un caso concreto. Lo anterior se sustenta con la tesis aislada de esta Primera Sala 1a. CLVII/2018 (10a.).<sup>27</sup> "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GA-

<sup>27</sup> Registro digital: 2018616. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Tesis: 1a. CLVII/2018 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 300, tipo: aislada, de texto siguiente: "El artículo citado, en relación con los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los progenitores o, en su caso, las personas encargadas de su cuidado, tienen la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los menores en el núcleo familiar. En ese sentido, utiliza el lenguaje de los derechos para reconocer aquél de todo niño a un nivel de vida adecuado, con las correlativas obligaciones de sus cuidadores. Sin embargo, esta formulación no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez, pues lejos de ello, dicho precepto prevé de forma puntual las acciones positivas a cargo de los Estados Parte para brindar apoyo a los responsables primarios a fin de lograr el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, lo que incluye proporcionar asistencia material y desarrollar programas. Asimismo, el citado precepto determina que el Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera, incluso si éstos viven en el extranjero. En este sentido, en un grado mayor de especificidad que aquel utilizado en el texto constitucional, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño dota de significado al derecho de alimentos de los niños elevando a la máxima jerarquía no sólo su contenido esencial y la determinación de los sujetos obligados, sino también las condiciones de la obligación alimenticia y la posición del Estado como garante. Todo ello, además, a la luz del interés superior del niño como principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño o niña en un caso concreto.



RANTIZAR LA PROTECCIÓN ALIMENTARIA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."

40. En vista de lo anterior, esta Primera Sala concluye que los alimentos, como garantía de un nivel de vida adecuado, son un derecho para los menores de edad, una responsabilidad primordial y obligación para sus progenitores y un deber a garantizar su actualización por parte del Estado.

### ***B) Parámetro sobre la libertad de tránsito en su dimensión de salir del país***

41. Para esta Primera Sala la libertad de circulación o de tránsito es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona. Ésta cuenta con al menos cuatro dimensiones: i) la libertad de circulación en el territorio nacional; ii) la libertad de escoger residencia; iii) la libertad de salir de cualquier país, incluso el propio; y, iv) el derecho a entrar en su propio país. También está relacionada con otros derechos diversos consagrados en la Constitución General.

42. Así, el derecho de libertad de tránsito está tutelado en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone lo siguiente:

**"Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

---

"Amparo directo en revisión 3360/2017. 21 de febrero de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

"Esta tesis se publicó el viernes 07 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."



"Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones."

43. Como se advierte del anterior precepto constitucional, todo individuo cuenta con el derecho de tránsito para poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes. Tal derecho está subordinado a las facultades de las autoridades judiciales, en los casos de responsabilidad criminal o civil, así como de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

44. Por su parte, el artículo 22.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>28</sup> reconoce el derecho de circulación y residencia y en su inciso 2, dispone que "[t]oda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio", y el artículo 22.3 dispone que:

"[E]l ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás."

45. En este sentido, en el *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay* la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció que el derecho de

<sup>28</sup> Artículo 22. Derecho de circulación y de residencia

"1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

"2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

"3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

"4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público. ..."



circulación y residencia, incluido el derecho a salir del país, pueden ser objeto de restricciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22.3 y 30 de la Convención ADH. No obstante, para establecer tales restricciones los Estados deben observar los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad.<sup>29</sup>

46. Además, en el Caso *Liakat Ali Alibux Vs. Suriname* la Corte IDH reiteró que "la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución."<sup>30</sup>

47. En similar sentido, el Comité de Derechos Humanos de la ONU (Comité de la ONU) en su *Observación General No. 27 sobre la libertad de circulación*, en relación con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que cuenta con términos muy parecidos al de la CADH, ha sostenido que "la libertad de salir del territorio de un Estado no puede hacerse depender de ningún fin concreto o del plazo que el individuo decida permanecer fuera del país". Así, este derecho incluye la garantía de emigrar permanentemente a otro país, así como de viajar al exterior temporalmente.<sup>31</sup>

48. En tal sentido, el comité señaló que, como para los viajes internacionales normalmente es necesario contar con documentos adecuados, en particular un pasaporte, el derecho a salir del Estado debe incluir el de obtener los documentos de viaje necesarios. La emisión del pasaporte corresponde normalmente al Estado de la nacionalidad de la persona. La negativa de un Estado a emitir un pasaporte

<sup>29</sup> *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrafo 117. Asimismo, *Cfr.* La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.

<sup>30</sup> *Cfr.* Corte IDH. *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276. Párrafo 133; La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrafo 22.

<sup>31</sup> Comité DHONU. *Observación General No. 27. Libertad de circulación (art. 12): 02/11/99*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27, párrafo 8.



o prorrogar su validez a un nacional que reside en el extranjero puede privar a esa persona del derecho de salir del país de residencia y de viajar a otra parte.<sup>32</sup>

49. Asimismo, señaló que el párrafo 3 del artículo 12 del PIDCP prevé circunstancias excepcionales en que los derechos que confieren los párrafos 1 y 2 pueden restringirse. La disposición autoriza al Estado a restringir esos derechos sólo para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de terceros. Para ser permisibles, las restricciones deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los fines mencionados y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto. La aplicación de las restricciones permisibles en virtud del párrafo 3 del artículo 12 debe ser compatible con otros derechos consagrados en el pacto y con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación.<sup>33</sup>

50. En consecuencia, para esta Primera Sala resulta claro que el derecho de salir del país es parte del derecho de circulación y residencia como derecho humano protegido por el parámetro de regularidad constitucional. Sin embargo, como todo derecho, puede estar sujeto a restricciones permisibles, de conformidad con los requisitos convencionales y constitucionales, que a continuación se analizan.

### **C) Restricciones de salir del país al deudor alimentario y proporcionalidad: Artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración**

51. En relación con lo anterior y de conformidad con los antecedentes del presente caso, el quejoso ahora recurrente interpuso recurso de revisión en contra de la determinación del Juzgado de Distrito, en el cual impugnó la inconstitucionalidad del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, ya que tal precepto le fue aplicado por el Juez de origen, mediante proveído de uno de diciembre de dos mil dieciséis, emitido en el juicio de alimentos \*\*\*\*\* , al imponerle una medida cautelar consistente en restringirle salir del país por ser

<sup>32</sup> *Ibid.* Párrafo 9. y ver Caso *Sophie Vidal Martins Vs. Uruguay*, Comunicación No. R.13/57, UN. Doc. Supp No. 40 (A/37/40) párrafo 157, 1982.

<sup>33</sup> *Ibid.*, párrafos 11 y 18.



deudor alimentario, siendo que, a su consideración, esa decisión le vulnera su derecho de tránsito previsto en el artículo 11 de la Constitución General.<sup>34</sup>

### 1) *Análisis del precepto impugnado*

52. Frente a ello, procede analizar la norma impugnada, la cual prevé lo siguiente:

"Artículo 48. La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto en los siguientes casos:

<sup>34</sup> Ello lo combatí a través de juicio de amparo indirecto donde resolvió por una parte sobreseyó en el juicio de amparo, por otra, negar el amparo y finalmente concedió el amparo por ciertos actos y autoridades.

Inconformes con la anterior decisión el quejoso y la tercero interesada por derecho propio y en representación de sus menores hijos interpusieron recursos de revisión y ésta a su vez recurso de revisión adhesivo. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento revocó la sentencia sujeta a revisión, ordenó la reposición del juicio de amparo indirecto y declaró sin materia el recurso adhesivo.

En cumplimiento a la ejecutoria de amparo repuso el procedimiento por lo que requirió al Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, para que remitiera fotocopias certificadas de todo lo actuado en el juicio especial de alimentos \*\*\*\*\* y posteriormente, el Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla dictó sentencia el treinta de noviembre del mismo año, en la que sobreseyó en el juicio de amparo; negó el amparo respecto de los actos reclamados al Congreso de la Unión y del presidente de la República Mexicana, consistentes en la expedición y promulgación de la Ley de Migración, en específico del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración (al considerar que después del análisis legislativo consideró pertinente restringir temporalmente el derecho de libertad de tránsito, con la finalidad de proteger el derecho de alimentos; la norma impugnada contempla una regla general que la salida del territorio nacional es libre para mexicanos y extranjeros, sin embargo también contempla una excepción a tal regla, esto es, negar la salida a personas que son deudoras alimentarias por incumplimiento lo que se materializa previa solicitud de la autoridad competente, ello para evitar que los citados deudores salgan del país hasta que no cubran el total de su adeudo, ya que este Alto Tribunal ha determinado que los alimentos son materia de orden público e interés social y además que legítimamente puede perseguir el Estado por tratarse de un derecho fundamental de los menores. Ante ello, consideró que la medida prevista en el artículo impugnado es constitucional ya que: i) persigue un fin constitucionalmente válido; ii) que resulta idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Y que si bien los alimentos descansan en las relaciones familiares y ante la necesidad de obtener alimentos la ley contempla la posibilidad de solicitarlos; tal derecho también contempla la materia civil que tiene relación con la familia que forma parte de la materia civil y ante su incumplimiento de proporcionar alimentos aplica la materia penal, por lo que se faculta a la autoridad judicial a restringir la libertad de tránsito, de ahí que el Juez Segundo de lo Civil del Distrito Judicial de Cholula, Puebla, cuenta con facultades para aplicar la referida medida cautelar.



"...

(Adicionada, D.O.F. 21 de abril de 2016)

"VI. Las personas que, en su carácter de deudoras alimentarias, dejen de cumplir con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos por un periodo mayor de sesenta días, previa solicitud de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de las excepciones previstas por la legislación civil aplicable, así como de aquellas conductas consideradas como delitos por las leyes penales correspondientes. Para efectos de esta fracción y tratándose de extranjeros, el instituto definirá su situación migratoria y resolverá con base en lo que se establezca en otros ordenamientos y en el reglamento de esta ley. ..."

53. En esta norma, cuya finalidad persigue el asegurar el pago de alimentos, se reitera el derecho a salir libremente del país, en congruencia con el artículo 11 constitucional. No obstante, cabe recordar que dicho precepto constitucional también establece que el ejercicio de este derecho de entrar y salir de la República está subordinado a las facultades de las autoridades judiciales, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las autoridades administrativas en relación con las limitaciones que impongan las leyes sobre migración.

54. De esta manera, acorde con lo dispuesto en el artículo 11 constitucional, la Ley de Migración en su artículo 48 establece supuestos de excepción en relación con la salida del país. En lo pertinente para efectos de este análisis, en la fracción VI, la excepción de salida libremente es aplicable al deudor alimentario, cuando éste deja de cumplir con sus obligaciones alimentarias por un periodo mayor a sesenta días; es decir, más de dos meses, aproximadamente.

55. Además, en respuesta al quinto agravio del quejoso (*supra* párrafo 13, inciso o), la referencia genérica del precepto constitucional y legal respecto de la responsabilidad civil o la legislación civil, respectivamente, es por tanto inclusiva del derecho de familia y lo que corresponde a los alimentos.

56. Ahora bien, dicha restricción se actualiza o no previa solicitud de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de otras excepciones legales.



Es decir, de conformidad con la norma, la restricción no se aplica en automático, sino que media una valoración judicial.

57. Por lo general, la valoración judicial tiene como objetivo la aplicación de la norma, mediante la cual el juzgador determina con base en los diversos elementos si se actualiza el supuesto normativo, evalúa los derechos en juego para arribar a una decisión razonable, a través de una decisión fundada y motivada (*infra* párrafos 84 y 85).

58. En atención al sexto agravio del quejoso (*supra* párrafo 13, inciso p), la valoración por un Juez civil es coherente con el precepto constitucional en análisis en lo que toca, como en este caso, a la materia civil y, en particular, el derecho de alimentos, respecto de lo cual se puede subordinar el derecho en análisis. Por su parte, la referencia a las autoridades administrativas se relaciona con limitaciones de carácter migratorio o de salubridad. No obstante, adicionalmente, dependiendo del caso, será la autoridad administrativa a quien pudiera corresponder una eventual aplicación *in situ* de la restricción de salida del país. Por lo que, el precepto constitucional no limita a una única autoridad la imposición de la restricción, pues dependerá del supuesto específico y materia y, frente a ello, el artículo impugnado de la Ley de Migración se encuentra en este aspecto acorde con la Constitución General.

## 2) Test de proporcionalidad

59. Ahora bien, a la luz de la controversia trabada en el presente caso, a fin de analizar la constitucionalidad de la norma impugnada derivada de una restricción al derecho consagrado en el artículo 11 de la Constitución General, esta Primera Sala recuerda que, para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>35</sup> Para efectos del caso concreto, se

<sup>35</sup> "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectiva-



analizarán los requisitos de: i) *legalidad*; ii) *finalidad*; iii) *idoneidad*; iv) *necesidad*; y, v) *proporcionalidad* (*supra* párrafos 45 a 49).

### i) *Legalidad*

60. Como paso preliminar, resulta pertinente señalar que la restricción aludida de salida del país para deudores alimentarios se encuentra prevista en la Ley de Migración. Al respecto, el quejoso señaló en su primer agravio (*supra* párrafo 13. a) que las restricciones sólo podían establecerse en la Constitución y que así ha sido sostenido por la Corte IDH, lo cual resulta incorrecto. Como se puede observar del parámetro de regularidad constitucional, tanto el PIDCP como la CADH establecen literalmente que las restricciones deben establecerse por ley. Así, la Corte IDH ha señalado que la palabra "leyes" en la CADH se refiere a que las limitaciones a derechos se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.<sup>36</sup>

---

mente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.". Décima Época. Registro digital: 2013156. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia constitucional, tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), página 915.

<sup>36</sup> La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrafo 22.



61. En particular, la Corte IDH ha sostenido que, el Estado debe definir de manera precisa y mediante una ley los supuestos excepcionales en los que puede proceder una medida como la restricción de salir del país. En este sentido, "la falta de regulación legal impide la aplicación de tales restricciones, puesto que no se encontrará definido su propósito y los supuestos específicos en los cuales se hace indispensable aplicar la restricción para cumplir con alguno de los fines indicados en el artículo 22.3 de la Convención, así como también impide al procesado presentar los alegatos que estime pertinentes sobre la imposición de tal medida. No obstante, cuando la restricción se encuentre contemplada por ley, su regulación no debe tener ninguna ambigüedad, de tal forma que no genere dudas en los encargados de aplicar la restricción y con ello evitar actuaciones arbitrarias y discrecionales en virtud de interpretaciones extensivas de la restricción".<sup>37</sup>

62. En este sentido, para esta Primera Sala queda claro que el hecho de que el supuesto de excepción en estudio que limita la salida del país a ciertos deudores alimentarios sea regulado en la Ley de Migración, es un punto acorde con el parámetro referido.

*ii) Finalidad*

63. De conformidad con el proceso legislativo y la exposición de motivos de la norma impugnada se destaca lo siguiente:

"Planteamiento del problema:

"Impedir que las personas que se encuentren en mora en el pago de alimentos salgan del país hasta tanto cubran el total de su adeudo.

"Exposición de motivos:

"La obligación alimentaria tiene su origen en un deber ético que fue acogido por el derecho y se eleva a la categoría de interés social y orden público, por lo que esa obligación jurídica, de no cumplirse, tendrá una sanción.

<sup>37</sup> Cfr. *Caso Ricardo Canese*, *supra* párrafo 125.



"Un derecho proporcional al de tránsito es el que tienen los niños y adolescentes a la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar. Sin embargo, este último es prioritario, toda vez que es tutelado por el principio del interés superior de la infancia concebido en el artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, como un instrumento eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de los derechos reconocidos y promover su protección igualitaria.

"Lamentablemente, en la realidad muchos deudores alimentarios no cumplen con sus obligaciones, con lo cual dejan a las familias, particularmente a los niños y a los adolescentes, sin lo indispensable para su subsistencia y mucho menos para su desarrollo integral.

"A fin de garantizar que este tipo de situaciones no continúe ocurriendo, los legisladores locales se han dado a la tarea de tomar una serie de medidas jurídicas que provean de mayor protección al acreedor alimentista. Empero, éstas han sido insuficientes: miles de niños del país se encuentran en total estado de desprotección, en muchos casos porque los padres se encuentran en desempleo y en muchos otros simplemente porque éstos eluden sus responsabilidades.

"Por lo tanto, se considera que se trata de una medida que, si bien no erradica el problema, sí podría contribuir a brindar mayor seguridad a quienes deben recibir alimentos, consiste en restringir la libertad de tránsito a los deudores alimentarios que no cumplan sus obligaciones, a través de una reforma legal que les impida salir del país hasta tanto cubran el total de su adeudo.

"Lo anterior, en el entendido de que quien se encuentra económicamente imposibilitado para proporcionar el pago de alimentos también debe estarlo para viajar, por el costo que esto último representa.

"Por lo que hace a quienes tienen la necesidad de viajar por motivos de negocios o de trabajo, se señaló que hacerlo implica que tienen un ingreso con el cual pueden pagar alimentos, y que si no lo hacen es como consecuencia de



la serie de argucias de los deudores alimentarios para evadir esa responsabilidad y no entregar dinero para el pago de alimentos."

64. A la luz de lo anterior, esta Primera Sala estima que la finalidad de la norma, consistente en asegurar el pago de alimentos, en este caso del menor de edad, en tutela del principio constitucional de su interés superior, mediante la restricción de salida del país del deudor alimentario hasta tanto cubra el adeudo, resulta una finalidad constitucionalmente válida.

### *iii) Idoneidad*

65. Resulta evidente señalar que la medida en estudio no pretende que con dicha restricción se alcance el cumplimiento de todos los casos de adeudos de pensión alimenticia, sino que ésta va dirigida a los supuestos concretos en que el deudor alimentario pretende salir del país por cualquier razón. Bajo ese entendido, es que la norma intenta que, con la posibilidad de imponer la restricción, el deudor alimentario se vea en la necesidad de cubrir el monto adeudado para así llevar a cabo su objetivo de viaje.

66. En este sentido, es que esta Primera Sala estima que la medida tiene la posibilidad de contribuir en algún grado para lograr el propósito que busca la norma; consistente en que se liquide la obligación alimentaria. De lo contrario, la salida del país del deudor alimentario también podría eventualmente generar otras diversas complicaciones para hacer exigible la obligación. Por lo que, la medida funge, por un lado, como una limitación e incentivo para el cumplimiento de ésta, así como una medida cautelar para su mejor exigibilidad en la vía interna (*infra* párrafos 70 a 73).

### *iv) Necesidad*

67. Así, una vez que se ha constatado un fin constitucionalmente válido y la idoneidad de la medida, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean igualmente idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en



segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.<sup>38</sup>

68. Al respecto, el quejoso señaló en su segundo agravio (*supra* párrafo 13 e - j) que sí estaba garantizada la pensión alimenticia con los diversos embargos precautorios a bienes muebles e inmuebles de su propiedad (*supra* párrafo inciso k). Así como que la norma no incluía la posibilidad de otorgar garantías como alternativa a la solución. La tercero interesada, en su segundo agravio impugnó que se debiera valorar los embargos trabados (*supra* párrafo 14, inciso d-e).

69. El artículo 308 del Código Civil Federal establece la obligación de los padres de dar alimentos a los hijos e hijas y el artículo 165 del mismo ordenamiento dispone que este derecho es preferente sobre los ingresos y bienes de quien tenga a su cargo el sostenimiento económico de la familia y podrán demandar el aseguramiento de los bienes para hacer efectivo este derecho.

70. Esta Primera Sala nota que para dar cumplimiento al pago de alimentos pueden existir diversas modalidades para garantizarla, *inter alia*, la hipoteca, prenda, fianza, depósito o la retención de un porcentaje o monto del salario del deudor alimentario. Sin embargo, en ocasiones ello no es suficiente para garantizar el cumplimiento de otorgar alimentos o bien la totalidad de éstos.

71. Frente a ello, el Estado como garante, a la luz del interés superior de la niñez, debe asegurar el cumplimiento de la obligación por parte de los progenitores (sin discriminación) con las vías más adecuadas para ello. Lo anterior encuentra sustento en las tesis 1a./J. 2/2020 (10a.),<sup>39</sup> 1a. LXXXVIII/2015 (10a.)<sup>40</sup> y 1a. CLVII/2018 (10a.).<sup>41</sup>

<sup>38</sup> "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.". Décima Época. Registro digital: 2013154. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, materia constitucional, tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), página 914.

<sup>39</sup> Registro digital: 2021720. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia civil. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 76, marzo de 2020, Tomo I, página 209, tipo: jurisprudencia, de título, subtítulo y texto: "ALIMENTOS. LA RETENCIÓN DE UN PORCENTAJE O MONTO DEL SALARIO DEL DEUDOR ALIMENTICIO COMO PAGO DE LA PENSIÓN, NO PUEDE CONSIDERARSE UNA GARANTÍA PARA ASEGURAR SU CUMPLIMIENTO Y, POR ENDE, DEBE



72. Así, frente a la existencia de un embargo de bienes del deudor el Juez puede ejecutarlo para cubrir ese adeudo, previo requerimiento y apercibimiento al deudor y, de conformidad con el procedimiento respectivo. Asimismo, inclusive una vez liquidado el adeudo (voluntariamente o mediante ejecución forzosa de un embargo), el Juez pudiera valorar, ante la previa conducta de incumplimiento, la necesidad de exigir que se asegure el pago de la pensión hacia el futuro por cualquier medio permitido por la ley, ante la circunstancia de que el deudor pretenda ausentarse temporal o definitivamente del país, ponderando en cada caso, según sus circunstancias, la garantía que resulte apropiada y bastante para ello.

73. En este sentido, sin perjuicio de reconocer que el embargo de bienes puede ser una de las medidas idóneas para incentivar o hacer cumplir el pago de la pensión alimenticia, ésta no es una medida de carácter inmediato que pueda garantizar de manera expedita la liquidación de la pensión adeudada, sino que requiere de un procedimiento que puede llegar a demorar frente a las necesidades básicas del acreedor alimentario. Mientras que como lo aprecia la exposición de motivos de la norma, se parte del supuesto de que si el deudor alimentario tiene liquidez para viajar, entonces debe tenerla para cumplir con el adeudo de

---

CONSTITUIRSE UNA PARA ESE OBJETO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y QUERÉTARO)". **Contradicción de Tesis 228/2019**. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. 30 de octubre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Lilitana Hernández Paniagua.

<sup>40</sup> Registro digital: 2008540. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y civil. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1380, tipo: aislada, de título, subtítulo y texto: "ALIMENTOS. EL DERECHO A RECIBIRLOS CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS MENORES.". **Amparo directo en revisión 2293/2013**. 22 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igareda Díez de Sollano.

<sup>41</sup> Registro digital: 2018616. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia constitucional. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 300, tipo: aislada, de título y subtítulo: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LA PROTECCIÓN ALIMENTARIA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."



pensión alimentista, por tanto, al restringir su salida del país, lo que se busca es que regularice el cumplimiento de su obligación, pues se presumiría que puede hacerlo. En este sentido, la limitación en estudio y los embargos u otras medidas similares no son excluyentes entre sí, sino en su caso, pueden ser medidas complementarias para hacer cumplir una obligación esencial como es la pensión alimenticia a menores de edad.

74. Ahora bien, el análisis de la medida más adecuada para el cumplimiento de la obligación no debe hacerse en abstracto, por lo que la norma prevé la valoración judicial. Esto implica que, a la luz de los hechos del caso y el material probatorio, la o el juzgador pueda evaluar cada caso en concreto, a fin de determinar la procedencia o no de la limitación en estudio.

75. Pudiendo ser, que en un determinado caso concreto la posibilidad para viajar del deudor alimentario más bien contribuya al cumplimiento de la obligación por tratarse de un viaje en el que se podrán obtener los recursos correspondientes, por ejemplo. Así, será la Jueza o el Juez competente el que deberá valorar en el caso concreto los elementos y circunstancias particulares para evaluar la procedencia de la restricción.

76. Además, esta Primera Sala estima que las restricciones a la libertad de circulación deben ser revisadas periódicamente para que no se prolongue la medida de manera injustificada. Esto es, que por ejemplo en el caso que se haya impuesto la restricción y ésta sea cumplimentada o carezca de sentido en las circunstancias del caso, la misma deba ser levantada con celeridad y de manera efectiva.

77. Al respecto, a manera de referencia, en relación con la grada de necesidad en la interferencia temporal de este derecho, el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (TEDH) ha señalado que la imposición de una restricción al derecho de salir del país por deudas debe estar justificada con el fin de garantizar recuperar la deuda en cuestión. En particular, las autoridades deben asegurar que la restricción y su duración sean proporcionales, tomando en cuenta las circunstancias individuales y no se extienda por periodos prolongados sin garantizar su reevaluación.



"[D]el principio de proporcionalidad surge que una restricción al derecho a salir del país por motivos de deuda no pagada sólo puede justificarse mientras cumpla su objetivo: recuperar la deuda. Eso significa que tal restricción no puede equivaler a un castigo de facto por incapacidad de pagar. Las autoridades no tienen la potestad de mantener, durante periodos prolongados, restricciones a la libertad de movimiento del individuo sin una reevaluación periódica de su justificación a la luz de factores tales como si las autoridades fiscales han hecho o no esfuerzos razonables para cobrar la deuda por otros medios y la probabilidad de que la salida del deudor del país socave las posibilidades de cobrar el dinero. ... Las 'confirmaciones' periódicas de la prohibición de viajar no se basaron en un análisis de la actitud de la demandante, en información sobre sus recursos o en alguna indicación concreta de que las posibilidades de recuperación se verían comprometidas si se le permitiera salir del país. ... A este respecto, la ley pertinente no proporcionó suficientes garantías procesales contra la arbitrariedad. Violación del artículo 2(2) del Protocolo No. 4<sup>42</sup> [La traducción es propia].

*v) Proporcionalidad frente a los alimentos del menor de edad*

78. En el caso en estudio en que el fin perseguido por la medida pretende garantizar los alimentos de un menor de edad, esta Primera Sala estima que, efectivamente ésta resulta una medida razonable para restringir temporalmente el derecho de libertad de tránsito, pero en su dimensión exclusiva de salir del país. Lo anterior, máxime que frente a ello impera el principio constitucional del interés superior de la niñez, particularmente respecto del derecho de alimentos en su dimensión del derecho a la vida digna como derecho de los niños, niñas y adolescentes y obligación de sus progenitores.

79. Cabe señalar que en el supuesto normativo el derecho a la libre circulación sigue garantizándose en sus otras dimensiones, incluyendo el trasladarse libremente en el territorio nacional y establecer su residencia en el lugar de su preferencia dentro de éste. Por lo que, esta Sala considera que el grado de

<sup>42</sup> TEDH. *Riener v. Bulgaria* - 46343/99, Judgment 23.5.2006 [Section V]; *Khlyustov v. Russia* - 28975/05; Judgment 11.7.2013 [Section I]; *Pfeifer v. Bulgaria*, no. 24733/04.



protección de este derecho puede graduarse dependiendo su dimensión, como sería en el caso, el salir del país. Esta particular dimensión puede considerarse, por lo general, más eventual y menos esencial que las otras dimensiones que contempla el derecho de circulación y residencia en el territorio nacional como derecho fundamental (*supra* párrafo 41).

80. Sobre este particular, y a manera de referencia, en el Caso *Eunique V. Powell*, la *Corte de Apelación del Noveno Circuito de Estados Unidos* sostuvo que los viajes internacionales pueden estar sujetos a regulaciones razonables del gobierno bajo un debido proceso, mientras que los viajes interestatales son un derecho fundamental sujeto a un estándar más estricto.<sup>43</sup>

81. Por otra parte, en el caso citado dicha Corte también se pronunció sobre la razonabilidad de la restricción de salir del país y de no emitirle un pasaporte a la madre deudora alimentaria de una menor de edad, ante la relevancia de la obligación, así como asegurar que la deudora no evada la misma, lo que identificó como una ofensa seria a la moral y al bienestar, frente a un problema serio que se presenta en dicho país. A saber:

"No cabe duda de que el hecho de que los padres no mantengan a sus hijos es reconocido por nuestra sociedad como una grave ofensa contra la moral y el bienestar. 'Es una violación de importantes deberes sociales [y es] subversivo del buen orden.' Es precisamente el tipo de problema que la Legislatura puede abordar.

"Además, los problemas económicos causados por los padres que no brindan apoyo a sus hijos son bien conocidos y generalizados. Pueden agravarse cuando el padre que no paga está fuera del Estado, como, por supuesto, lo está un padre que viaja al extranjero. De hecho, incluso dentro de los propios Estados Unidos, el problema es serio. [L]os viajes internacionales de [los padres que no pagan] presentan dificultades aún mayores porque los Estados Unidos no pueden localizarlos fácilmente una vez que han abandonado el país.

<sup>43</sup> *Hutchins v. Dist. of Columbia*, 188 F.3d 531, 537 (D.C. Cir. 1999). "International travel is no more than an aspect of liberty that is subject to reasonable government regulation within the bounds of due process, whereas interstate travel is a fundamental right subject to a more exacting standard."

...



"Todo esto demuestra no sólo la racionalidad del objetivo del Congreso, sino además su conexión racional con la denegación del pasaporte en cuestión. Desde luego que tiene sentido asegurar que quienes no pagan sus obligaciones de manutención de niños permanezcan dentro del país, donde nuestros procesos pueden alcanzarlos de una manera al menos relativamente fácil.

"Una persona que no paga la manutención de los hijos bien puede intentar escapar las demandas de la ley viajando al extranjero e incluso puede estar violando las leyes de los Estados Unidos." [La traducción es propia].

82. Por otra parte, como fue señalado en el proceso legislativo de la norma en estudio, resulta claro que el procedimiento para imponer la restricción transita por varias etapas: i) *que el deudor haya sido moroso por más de 60 días;* ii) *que haya sido denunciado por el acreedor alimentario;* iii) *que un Juez haya conocido su caso;* iv) *que haya sido vencido en juicio;* v) *que, a pesar de ello, continúa incumpliendo y desea ausentarse del país.*

83. Lo anterior, no son requisitos adicionales que omita la norma, como lo habría alegado el quejoso en su tercer agravio (*supra* párrafo 13, k - l), sino que son supuestos de hecho que necesariamente deben concurrir para que se configure el escenario en que se valore la imposición de la restricción. Lo anterior, también da respuesta, en parte, al primer agravio de la tercero interesada (*supra* párrafo 14, inciso b), al ser sólo supuestos lógicos de verificación frente al supuesto normativo aplicable.

84. En consecuencia, esta Primera Sala estima que, frente al escenario en análisis, relacionado con la pensión alimenticia de una menor de edad, atendiendo a una *interpretación conforme* del precepto en estudio, resulta proporcional la restricción dispuesta por la norma, siempre y cuando se interprete en el sentido que, debe mediar una debida valoración judicial del caso concreto, de conformidad con el parámetro previamente expuesto.

### **D) Fundamentación y motivación judicial**

85. Esta Primera Sala reafirma que, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución General, la valoración judicial debe siempre estar fundada y moti-



vada,<sup>44</sup> por lo que la ausencia de dichos requisitos puede tornar la decisión en arbitraria. En tal sentido, la imposición de la restricción o medida cautelar regulada en la norma examinada, debe estar debidamente justificada en los casos concretos.

86. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que "el deber de motivación es una de las 'debidas garantías' incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso".<sup>45</sup> "... Es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia ... que protege el derecho ... a ser juzgados por las razones que el derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática".<sup>46</sup> "Las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias".<sup>47</sup>

87. Sobre el particular, en atención al séptimo agravio del quejoso (*supra* párrafo 13, inciso q), en que señaló la falta de motivación de la decisión y el primer agravio de la tercero interesada (*supra* párrafo 14), en el caso concreto

<sup>44</sup> Cfr. "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. NO NECESITAN REPETIRSE EN LA LEY SECUNDARIA.". Registro digital: 1011559. Instancia: Pleno. Tesis: 267. Séptima Época. Fuente: *Apéndice* de 2011. Materias constitucional y administrativa. Tipo: tesis de jurisprudencia.

<sup>45</sup> Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. *Serie C No. 182*, § 77 y 78; Caso *García Ibarra y Otros Vs. Ecuador*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, de 17 de noviembre de 2015 Serie C, No. 306, párrafo 151.

<sup>46</sup> Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. *Serie C No. 182*, § 77 y 78; y Caso *García Ibarra y Otros Vs. Ecuador*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, de 17 de noviembre de 2015. Serie C, No. 306, párrafo 151. Ver también, TEDH, *García Ruiz Vs España* [GC], No. Sentencia de 21 de enero de 1999, párrafo 26.

<sup>47</sup> Cfr. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127, párrafos 152 y 153; y Caso *García Ibarra y Otros Vs. Ecuador*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, de 17 de noviembre de 2015 Serie C, No. 306, párrafo 151. Ver también. TEDH, *Hadjianastassiou Vs. Grecia*, No. 12945/8. Sentencia de 16 de diciembre de 1992, párrafo 33, y *Ivan Stoyanow Vasilev Vs. Bulgaria*, No. 7963/05. Sentencia de 4 de junio de 2013, párrafo: 33 y *Boldea Vs. Rumania*, No 19997/02. Sentencia de 15 de febrero de 2007, párrafo 30.



se hace notar que el Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla dictó sentencia, en la que sobreseyó en el juicio de amparo en un aspecto; negó el amparo en otro; sin embargo, concedió el amparo en cuanto al proveído impugnado en el cual fue impuesta al quejoso la referida medida cautelar, considerando prevaeciente una indebida fundamentación y motivación, ya que el Juez que la impuso se limitó a señalar que el quejoso incumplió con la obligación alimentaria por más de sesenta días, sin que especificara la fecha en que se dejó de cumplir, pues además de ello debió justificar que quien pretendía viajar tuviera la calidad de deudor alimentario; que había sido denunciado por el acreedor alimentario; que haya sido oído y vencido ante un Juez; que siguiera incumpliendo con su obligación y que deseaba ausentarse del país; pues toda medida restrictiva debía ser ajustada al principio de proporcionalidad.

88. La concesión fue para el efecto de que el Juez responsable dejara insubsistente el auto combatido, sólo en la parte en que decretó la imposición de la referida medida cautelar y emitiera otro, en el entendido de que, de imponer nuevamente la medida cautelar, lo hiciera de manera fundada y motivada, precisara la fecha en que el demandado incumplió con su obligación alimentaria; justificara la imposición de la medida cautelar, bajo el parámetro de que no sólo debía acreditar que el que pretendía salir del país era un deudor alimentario que dejó de cumplir por más de sesenta días, que el mismo ha sido oído y vencido en el juicio, que sigue incumpliendo y que pretenda salir del país, y valorara si con los bienes embargados (dos automóviles, una casa y un predio) era necesario aplicar la medida cautelar de mérito, ante la posibilidad de seguir incumpliendo con sus obligaciones alimentarias o si con los referidos embargos quedaba acreditada la subsistencia de sus acreedores alimentarios.

89. Al respecto, esta Primera Sala no es competente para pronunciarse sobre los diversos aspectos expuestos en los agravios tanto de las revisiones principal y adhesiva formuladas por el quejoso, como de la principal hecha valer por la tercero interesada en materia de legalidad, lo cual corresponderá resolver al Tribunal Colegiado competente (*supra* párrafos 13 y 14), en los términos del parámetro de constitucionalidad previamente expuesto, en el sentido



de valorar los derechos en juego, las circunstancias particulares y las medidas más idóneas en el caso concreto para el cumplimiento de la obligación, y en caso de imponerse la limitación, establecer una temporalidad proporcional para su debida revisión.

## VI. Decisión

90. En vista de todo lo anterior, esta Primera Sala verificó la constitucionalidad del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, en relación con la restricción de salir del país en el supuesto del incumplimiento del deudor alimentario respecto de menores de edad, conforme a las consideraciones emitidas en el capítulo V del presente fallo, por lo que niega el amparo solicitado respecto de este aspecto.

91. No obstante, siendo que en el caso concreto se identificó una falta de fundamentación y motivación en la imposición de la restricción al derecho a la libertad de circulación, en su dimensión de salir del país, esta Sala estima que procede devolver los autos al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito que previno del asunto y reservarle jurisdicción para que, con base en los estándares dispuestos en esta sentencia, así como los diversos elementos y circunstancias actualizadas del caso, atienda las demás cuestiones de legalidad.

92. Finalmente, se declara infundado el recurso de revisión de la tercero interesada y en consecuencia, queda sin materia la revisión adhesiva del quejoso, ambos en relación con la constitucionalidad de la norma impugnada.

93. Por lo expuesto y fundado se:

## VII. 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 al quejoso \*\*\*\*\* en contra del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, en los términos del capítulo VI, de esta resolución.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, en los términos precisados en el capítulo VI de la presente resolución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. EN EL JUICIO DE AMPARO CUYA MATERIA SEA EL DERECHO DE ALIMENTOS, PROCEDE APLICARLA EN FAVOR DEL DEUDOR ALIMENTARIO." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación 1a./J. 24/2020 (10a.), en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de septiembre de 2020 a las 10:13 horas, y en la *Gaceta del Sema-*



*nario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 78, Tomo I, septiembre de 2020, página 316, con número de registro digital: 2022087.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CXXXVI/2014 (10a.), 1a. LXXXVIII/2015 (10a.), 1a./J. 35/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.) y 1a./J. 2/2020 (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, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas, respectivamente.

La tesis aislada 1a. CCCLV/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 598, con número de registro digital: 2007729.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2011 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 68, con número de registro digital: 162434.

La tesis aislada 1a. CCCLX/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 591, con número de registro digital: 2007726.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con el amparo en revisión 24/2021.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de uno de septiembre de dos mil veintiuno resolvió, por mayoría de cuatro votos,<sup>1</sup> el

<sup>1</sup> De la Ministra Norma Lucía Piña Hernández; de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



amparo en revisión 24/2021, en el sentido de confirmar la sentencia recurrida; *no amparar ni proteger al quejoso en contra del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración*; declarar infundado el recurso de revisión de la tercero interesada, y declarar sin materia la revisión adhesiva del quejoso, particularmente en relación con la constitucionalidad de la norma impugnada; y, reservar jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en los términos precisados en la resolución.

### I. Razones de la mayoría

2. En la resolución se determinó tener por verificada la constitucionalidad del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, en relación con la restricción de salir del país en el supuesto del incumplimiento del deudor alimentario respecto de menores de edad, por lo que se niega el amparo solicitado respecto de ese aspecto.
3. Asimismo, al haberse identificado una falta de fundamentación y motivación en la imposición de la restricción al derecho a la libertad de circulación, en su dimensión de salir del país, la resolución determinó devolver los autos al Tribunal Colegiado de conocimiento y reservarle jurisdicción para que, con base en los estándares dispuestos en la sentencia, así como los elementos del caso, atienda el resto de las cuestiones de legalidad.

### II. Razones de disenso

4. Sin embargo, considero que, de acuerdo con la metodología argumentativa establecida en la sentencia, había lugar a conceder al quejoso el amparo y la protección de la Justicia de la Unión respecto del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración pues, contrario a lo resuelto, la medida restrictiva del derecho a la libertad de tránsito por virtud de esa disposición normativa debe ser declarada inconstitucional y, por tanto, ser inaplicada sobre la esfera jurídica del quejoso. Cuestión que brevemente me permitirá argumentar en las líneas subsecuentes.
5. El artículo que es objeto de análisis constitucional dispone expresamente lo siguiente:

"Artículo 48. **La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente**, excepto en los siguientes casos:



"...

"VI. Las personas que, en su carácter de deudoras alimentarias, dejen de cumplir con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos por un periodo mayor de sesenta días, previa solicitud de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de las excepciones previstas por la legislación civil aplicable, así como de aquellas conductas consideradas como delitos por las leyes penales correspondientes. Para efectos de esta fracción y tratándose de extranjeros, el instituto definirá su situación migratoria y resolverá con base en lo que se establezca en otros ordenamientos y en el reglamento de esta ley."<sup>2</sup>

6. Sobre esa disposición, entre otras cuestiones, el quejoso sostuvo que es inconstitucional, toda vez que representa una restricción ilegítima a su derecho humano a la libertad de tránsito.
7. Para dar respuesta a ese planteamiento, la sentencia aplica el test de proporcionalidad y, finalmente, determina que la medida legislativa aprueba todos sus pasos o requisitos, de tal forma que es válida en términos constitucionales.
8. Por el contrario, estimo que la medida no aprueba el test o paso relativo a la "necesidad". En ese tenor, procedo a aplicar el test de proporcionalidad (en términos amplios) sobre la medida, permitiéndome utilizar la metodología que para ello ha propuesto esta Primera Sala.<sup>3</sup>
9. El examen de constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas:<sup>4</sup>

### I) Primera etapa

10. En esta primera etapa debe establecerse si el artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, efectivamente, limita algún derecho fundamental; y, en esa te-

<sup>2</sup> [Énfasis añadido].

<sup>3</sup> Tesis Aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915, con número de registro digital: 2013156, de título y subtítulo: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."

<sup>4</sup> Ídem.



situra, precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho.<sup>5</sup>

11. Realizado lo anterior debe decidirse si el artículo tiene algún efecto (impacto) sobre esa conducta; y, sólo de resultar negativa la respuesta a esta interrogante, el examen debe terminar.<sup>6</sup>
12. Al respecto, estimo que el artículo reclamado sí limita un derecho fundamental: el derecho humano a la libertad de tránsito, que *prima facie* protege y garantiza la facultad de toda persona de entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.
13. Asimismo, de la lectura de la disposición reclamada se advierte que, en efecto, ésta sí limita una de esas conductas que, *prima facie*, protege la libertad de tránsito, toda vez que restringe el derecho de las personas a salir del país, en aquellos casos en que se actualice su condición de aplicación.<sup>7</sup>
14. Por consecuencia, me permito pasar al siguiente nivel de análisis.

## II) Segunda etapa

15. En ésta debe examinarse si en el caso en concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho humano a la libertad de tránsito.<sup>8</sup>
16. Adicionalmente, debe tenerse presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda del método del test de proporcionalidad.<sup>9</sup>
17. Sobre el tema, estimo que la medida legislativa impugnada, que limita la libertad de tránsito, sí tiene una justificación constitucional, pues lo que busca proteger y garantizar es el principio relativo al interés superior del menor.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Incumplimiento de obligaciones alimentarias por más de sesenta días, previa solicitud de la autoridad judicial competente.

<sup>8</sup> Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), *Op. Cit.*

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Consagrado, entre diversas otras disposiciones de origen convencional, en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



18. Luego entonces, la colisión entre principios que se presenta con motivo de la medida legislativa que se reclama son: por un lado, el derecho humano a la libertad de tránsito; y, por otro lado, el interés superior del menor.
19. Hecha esa precisión, lo conducente es resolver cuál de los dos principios debe prevalecer en aras de concluir, en definitiva, si la medida se adecua al régimen constitucional o no. Para ello, se aplica el método específico denominado "test de proporcionalidad", mediante el cual debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.<sup>1112</sup>

**Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.**

20. Como anticipé, considero que la medida legislativa analizada sí persigue un fin constitucionalmente válido; a saber: la protección, garantía y defensa del interés superior del menor. En particular, el derecho de los menores de edad a recibir alimentos.

**(ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional.**

21. Para la aplicación de este paso, relativo a la *idoneidad* de la medida restrictiva (artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración), por cuestiones de claridad

<sup>11</sup> No sobra decir que el suscrito se encuentra en particular desacuerdo con el paso (iv) del test de proporcionalidad que ha establecido esta Primera Sala, habida cuenta de que, conforme al test propuesto por el maestro Robert Alexy, la proporcionalidad en sentido estricto alude a la "ley de ponderación" que prescribe que "... cuanto alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro.". Luego entonces, para que la medida que sea objeto de análisis cumpla con este subprincipio (y, en ese tenor, proceder a reconocer su constitucionalidad), es necesario que la satisfacción de la finalidad perseguida por la medida, así como la restricción al derecho fundamental que realiza, sean *proporcionales*. Vid. Alexy, Robert. *Derechos fundamentales y racionalidad*. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Número 11. Enero-junio 2009. Páginas 3-14.

<sup>12</sup> Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), *Op. Cit.*



y orden metodológico, me permitiré dividir su análisis en dos: (ii.1.) idoneidad teleológica; e, (ii.2.) idoneidad técnica.<sup>13</sup>

### (ii.1.) Idoneidad teleológica.

22. Conforme a esta regla, lo que ha lugar a identificar es si la medida establecida por virtud del artículo reclamado se encuentra constitucionalmente prohibida. Y, de no ser el caso, entonces identificar si la misma, no sólo no está prohibida, sino que además está constitucionalmente justificada, es decir, cuenta con el respaldo de un fundamento en sede constitucional.<sup>14</sup>
23. En ese orden de ideas, considero que la medida reclamada no está prohibida, toda vez que el derecho humano a la libertad de tránsito no es un principio absoluto (no constituye una norma de *ius cogens*);<sup>15</sup> por el contrario, es un principio restringible.
24. Por el contrario, la medida restrictiva que se analiza se encuentra constitucionalmente justificada pues, como sostuve antes, busca la protección y garantía del interés superior de los menores de edad, quienes gozan del inalienable derecho a recibir alimentos.

### (ii.2.) Idoneidad técnica.

25. Conforme a esta regla, ha lugar a identificar si la "restricción legislativa" al derecho a la libertad de tránsito de los deudores alimentarios es realmente útil para garantizar el derecho de los menores de edad a recibir alimentos. Esta evaluación debe partir de datos *informativos*, sin que sea necesario determinar si la medida evaluada es la "mejor" para fomentar su finalidad, pues basta con que –en algún grado– *permita su fomento*.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Díaz García, Iván. *La aplicación del principio de proporcionalidad en orden a juzgar sobre la licitud o ilicitud de una restricción a derechos fundamentales*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVI. Chile. 2011. Páginas 174-175.

<sup>14</sup> *Ibid.*, páginas 176-177.

<sup>15</sup> Como, por ejemplo, la prohibición absoluta de la esclavitud, la prohibición absoluta de la tortura.

<sup>16</sup> Díaz García, Iván. *La aplicación del principio de proporcionalidad en orden a juzgar sobre la licitud o ilicitud de una restricción a derechos fundamentales*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVI. Chile. 2011. Página 178.



26. En términos generales, pienso que las restricciones legislativas de derechos siempre pueden resultar medidas útiles en aras de hacer efectivos los propósitos perseguidos por el orden constitucional.

27. Por ello estimo que, por un lado, *restringir en vía legislativa* el derecho de los deudores alimentarios a salir del país en aras de, por otro, garantizar el derecho de sus acreedores menores de edad a recibir alimentos, *es una medida útil para dotar de eficacia a la finalidad que persigue el régimen constitucional vigente, esto es, la protección reforzada de los derechos (en este caso, el relativo a recibir alimentos) de los niños, niñas y adolescentes.*

**(iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.**

28. Para la aplicación de este paso, relativo a la *necesidad* de la medida restrictiva (artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración), por cuestiones de claridad y orden metodológico, me permitiré dividir su análisis en dos: (iii.1.) necesidad teleológica; y, (iii.2.) necesidad técnica.<sup>17</sup>

29. No sin antes dejar claro que la idea de este examen es **optimizar el disfrute de los derechos humanos**; debiéndose rechazar, por tanto, todas aquellas medidas que puedan ser reemplazadas por otras que sean igualmente eficaces y, además, menos lesivas.<sup>18</sup>

**(iii.1.) Necesidad teleológica.**

30. Conforme a esta regla, es necesario determinar si la medida sometida al control constitucional es la *única* idónea (útil) para favorecer la finalidad que persigue, en concreto, para garantizar el derecho a recibir alimentos de los menores de edad.<sup>19</sup>

31. En esa línea de pensamiento, pienso que la restricción legislativa del derecho de los deudores alimentarios sobre su libertad de tránsito (en su dimensión

<sup>17</sup> Díaz García, Iván. *Op. Cit.*, página 184.

<sup>18</sup> *Ibid.*, página 185.

<sup>19</sup> *Ibid.*, página 184.



"salir del país") *no es la única idónea* (útil) para garantizar el derecho de los menores de edad a recibir alimentos, en particular, en aquellos casos en que el deudor ha incumplido con su obligación por más de sesenta días.

32. Lo anterior habida cuenta de que, *como la propia sentencia resuelve*, para garantizar el cumplimiento del pago de alimentos en favor de los menores de edad existen diversas modalidades (que también son útiles): la hipoteca, la prenda, la fianza, el depósito o la retención de un porcentaje o monto del salario del deudor alimentario.

### (iii.2.) Necesidad técnica.

33. Conforme a esta regla, lo que ha lugar a identificar es si la "restricción legislativa" es la medida que implica una *menor* afectación al derecho humano<sup>20</sup> a la libertad de tránsito.

34. Luego entonces, al haber sostenido que sí existen otros medios que revisten esa misma idoneidad (precisamente por su utilidad en aras de garantizar el derecho de los menores de edad a recibir alimentos), la pregunta por resolver –ahora– es si esas medidas identificadas (igualmente idóneas) son *menos lesivas* del derecho humano a la libertad de tránsito.

35. Pues en efecto, contrario a lo resuelto por la mayoría de los integrantes de esta Primera Sala, encuentro que todas las medidas alternativas identificadas no sólo son menos lesivas del derecho humano a la libertad de tránsito, sino que no lesionan –en grado alguno– esa libertad.

36. Sin profundizar sobre la forma en que funcionan cada una de esas instituciones, lo cierto es que ni la hipoteca, ni la prenda, ni la fianza, ni el depósito, ni la retención de un porcentaje o monto del salario del deudor alimentario, son medidas que, al fomentar también el cumplimiento de las obligaciones alimentarias en satisfacción de los menores de edad, restrinjan el derecho de los deudores alimentarios de salir del país (su libertad de tránsito).

37. En ese orden de ideas, si lo que este paso o examen busca es la optimización del ejercicio de *todos* los derechos humanos, es un hecho que mediante la

<sup>20</sup> Ídem.



implementación de esas instituciones –entre cualesquiera otras que pudieran ser identificadas por el jurista intérprete– efectivamente se logra el fomento o satisfacción de ambos principios: tanto sobre el interés superior del menor, como sobre el de la libertad de tránsito.

38. Por los motivos expuestos, al existir otros medios que revisten la misma idoneidad en aras de fomentar la finalidad perseguida por la restricción legislativa del derecho a la libertad de tránsito, y al resultar esas otras medidas alternativas *nada* lesivas de la libertad de tránsito, ha lugar a sostener la invalidez constitucional de la restricción normativa establecida por virtud del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración.
39. Sin que haya lugar a que se continúe con el siguiente paso del test de proporcionalidad (en sentido amplio), toda vez que la aplicación de sus subprincipios es de carácter gradual. Lo cual quiere decir que, de desaprobarse alguno de ellos, es innecesario que el intérprete continúe con la aplicación o argumentación de los subsecuentes.
40. Por los motivos expuestos, considero que, conforme a la técnica argumentativa adoptada en la sentencia, había lugar a declarar la invalidez constitucional del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, y reservar la jurisdicción del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito para el estudio los medios de impugnación interpuestos (en lo principal y de forma adhesiva), de conformidad con esa declaratoria de invalidez; así como para analizar las cuestiones de legalidad pendientes de resolver sobre la litis del juicio.
41. He de finalizar sosteniendo que, además de considerar que ésa era la forma correcta de aplicar el test de proporcionalidad al caso en concreto, considero también que hubiera podido ser correcto, y procedente conforme a derecho en este juicio de amparo, **argumentar la consistencia normativa entre el artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración y el principio del interés superior del menor**, reconocido por el parámetro de control de regularidad constitucional en diversas de sus disposiciones; principio que, precisamente por su "superioridad" es **imponderable**, al constituirse como un axioma de aplicación e interpretación absolutas.
42. Línea argumentativa, esta última, que hubiera permitido llegar a la misma conclusión que la sentencia emitida.



**Nota:** La tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ALIMENTOS A MENORES DE EDAD. TIENEN UNA TRIPLE DIMENSIÓN, YA QUE CONSTITUYEN UN DERECHO A SU FAVOR, UNA RESPONSABILIDAD Y OBLIGACIÓN PARA SUS PROGENITORES Y UN DEBER DE GARANTIZAR SU CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL ESTADO.**

Hechos: En un juicio de alimentos se impuso como medida cautelar al deudor alimentario de un menor de edad la restricción de salir del territorio nacional. En contra de esta determinación, el deudor promovió demanda de amparo indirecto, el cual le fue concedido para que el juzgador de origen fundara y motivara debidamente su resolución y sobreseyó en el juicio por el artículo reclamado; en la revisión interpuesta contra la sentencia de amparo se revocó la sentencia y ordenó reponer el procedimiento. En cumplimiento a la revisión, el Juez de Distrito instructor repuso el procedimiento y dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio de amparo por algunos actos, negó el amparo respecto del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración y otorgó el amparo por el auto en el cual le fue impuesta la medida cautelar. Inconformes con la anterior resolución, las partes interpusieron recursos de revisión, de los cuales el Tribunal Colegiado de Circuito se declaró incompetente para conocer sobre el tema de constitucionalidad y remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para pronunciarse al respecto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los alimentos, como garantía de un nivel de vida adecuado, tienen una triple dimensión, ya que constituyen: i) un derecho para los niños, niñas y adolescentes menores de edad; ii) una responsabilidad prioritaria y obligación para sus progenitores; y, iii) un deber a garantizar su cumplimiento por parte del Estado.

Justificación: La obligación de los padres de proporcionar alimentos a sus hijos e hijas y el correlativo derecho de éstos a percibirlos es una expresión



de solidaridad que deriva de diversos derechos y principios constitucionales orientados a la protección y tutela integral de los niños, niñas y adolescentes. Entre otros principios constitucionales que se encuentran inmersos en esta figura se encuentran: la prevención y conservación de la integridad física y moral de los hijos e hijas; el derecho de los niños y niñas a acceder a un nivel de vida digna y adecuada; el respeto a su interés superior y la necesidad de brindarles medidas especiales de protección. Esto último conlleva además la obligación constitucional de todas las autoridades del Estado de adoptar en el ámbito de sus competencias todas aquellas medidas que resulten idóneas y necesarias para garantizar que los niños, niñas y adolescentes vean satisfechas sus necesidades de manera integral, completa y adecuada. Dicho mandato, leído bajo la óptica del interés superior del menor de edad y el deber de protección integral de la infancia, autoriza la adopción de medidas reforzadas de tutela que atiendan a la situación de vulnerabilidad en la que éstos se encuentran. Así, la Primera Sala ha reconocido que en las controversias en materia de alimentos es admisible una litis abierta, donde el juzgador tiene facultades oficiosas tanto en el procedimiento para ordenar el desahogo de pruebas y diligencias, como para resolver incluso sobre cuestiones no pedidas, caracteres que, sin duda, refuerzan la naturaleza de orden público de dicha institución. Bajo ese contexto, la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 27, prevé el derecho de los menores de edad a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; asimismo que las personas encargadas del niño o niña son responsables de proporcionar, dentro de sus posibilidades económicas, las condiciones de vida necesarias para su desarrollo. Asimismo, que los Estados Partes adopten las medidas apropiadas para ayudar a los padres u otras personas responsables del niño o niña a dar efectividad y de ser necesario proporcionar asistencia material y programas de apoyo respecto a la nutrición, el vestido y la vivienda; así como a tomar todas las medidas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño o la niña, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero.

1a./J. 49/2021 (11a.)



Amparo en revisión 24/2021. 1 de septiembre de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Tesis de jurisprudencia 49/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**LIBERTAD DE SALIR DEL PAÍS. FORMA PARTE DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE TRÁNSITO Y DE CIRCULACIÓN Y DE RESIDENCIA, COMO DERECHO HUMANO PROTEGIDO POR LOS ARTÍCULOS 11 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, 22, NUMERAL 2, DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 12, NUMERAL 2, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, Y PUEDE ESTAR SUJETO A RESTRICCIONES PERMISIBLES Y PROPORCIONALES.**

Hechos: En un juicio de alimentos se impuso como medida cautelar al deudor alimentario de un menor de edad la restricción de salir del territorio nacional. En contra de esta determinación, el deudor promovió demanda de amparo indirecto, el cual le fue concedido para que el juzgador de origen fundara y motivara debidamente su resolución y sobreseyó en el juicio por el artículo reclamado; en la revisión interpuesta contra la sentencia de amparo se revocó la sentencia y ordenó reponer el procedimiento. En cumplimiento a la revisión, el Juez de Distrito instructor repuso el procedimiento y dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio de amparo por algunos actos, negó el amparo respecto del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración y otorgó el amparo por el auto en el cual le fue impuesta la medida cautelar. Inconformes con la anterior resolución, las partes interpusieron recursos de revisión, de los cuales el Tribunal Colegiado de Circuito se declaró incompetente para conocer sobre el tema de constitucionalidad y remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para pronunciarse al respecto.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la libertad de tránsito, la libertad de salir del país forma parte del derecho de circulación y de residencia y se trata de un derecho humano protegido en los artículos 11 de la Constitución General, 22, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 12, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de conformidad con lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Observación General No. 27 del Comité de Derechos Humanos de la ONU. Sin embargo, como todo derecho, puede estar sujeto a restricciones permisibles, de conformidad con los requisitos constitucionales y convencionales.

Justificación: La libertad de circulación o de tránsito es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, la cual cuenta con al menos cuatro dimensiones: i) la libertad de circulación en el territorio nacional; ii) la libertad de escoger residencia; iii) la libertad de salir de cualquier país, incluso el propio; y, iv) el derecho a entrar en su propio país. También está relacionada con otros derechos diversos consagrados en la Constitución General. Así, el artículo 11 de la Constitución General reconoce que todo individuo cuenta con el derecho de tránsito para poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Tal derecho está subordinado a las facultades de las autoridades judiciales, en los casos de responsabilidad criminal o civil, así como de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Por su parte, el artículo 22, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) reconoce el derecho de circulación y residencia, y dispone que: "Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio", y su numeral 3, dispone que: "El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás".



En similar sentido, el Comité de Derechos Humanos de la ONU (Comité de la ONU) en su Observación General No. 27 sobre la libertad de circulación, en relación con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que cuenta con términos muy parecidos al de la CADH, ha sostenido que: "La libertad de salir del territorio de un Estado no puede hacerse depender de ningún fin concreto o del plazo que el individuo decida permanecer fuera del país". Así, este derecho incluye la garantía de emigrar permanentemente a otro país, así como de viajar al exterior temporalmente. Asimismo, dicho Comité señaló que el párrafo 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé circunstancias excepcionales en que los derechos que confieren los párrafos 1 y 2 pueden restringirse. La disposición autoriza al Estado a restringir esos derechos sólo para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de terceros. Para ser permisibles, las restricciones deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los fines mencionados y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto. La aplicación de las restricciones permisibles en virtud del párrafo 3 del artículo 12 debe ser compatible con otros derechos consagrados en el Pacto y con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación.

#### 1a./J. 50/2021 (11a.)

Amparo en revisión 24/2021. 1 de septiembre de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Tesis de jurisprudencia 50/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **RESTRICCIÓN DE SALIR DEL PAÍS AL DEUDOR ALIMENTARIO DE UN MENOR DE EDAD. ES PROPORCIONAL, SIEMPRE QUE MEDIE UNA**



## **DEBIDA VALORACIÓN JUDICIAL DEL CASO CONCRETO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 48, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE MIGRACIÓN).**

Hechos: En un juicio de alimentos se impuso como medida cautelar al deudor alimentario de un menor de edad la restricción de salir del territorio nacional. En contra de esta determinación, el deudor promovió demanda de amparo indirecto, el cual le fue concedido para que el juzgador de origen fundara y motivara debidamente su resolución y sobreseyó en el juicio por el artículo reclamado; en la revisión interpuesta contra la sentencia de amparo se revocó la sentencia y ordenó reponer el procedimiento. En cumplimiento a la revisión, el Juez de Distrito instructor repuso el procedimiento y dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio de amparo por algunos actos, negó el amparo respecto del artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración y otorgó el amparo por el auto en el cual le fue impuesta la medida cautelar. Inconformes con la anterior resolución, las partes interpusieron recursos de revisión, de los cuales el Tribunal Colegiado de Circuito se declaró incompetente para conocer sobre el tema de constitucionalidad y remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para pronunciarse al respecto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que, atendiendo a una interpretación conforme, la restricción temporal de salir del país, dispuesta en el artículo 48, fracción VI, de la Ley de Migración, frente al derecho de alimentos de un menor de edad, cumple con los requisitos de legalidad, finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, y para su valoración debe mediar una debida fundamentación y motivación judicial que tome en cuenta los derechos en juego, las circunstancias particulares y las medidas idóneas en el asunto concreto para el cumplimiento de la obligación de pagar alimentos, y en el caso de imponerse la limitación, establecer una temporalidad proporcional para su debida revisión.

Justificación: Primeramente, se reconoce que los alimentos, como garantía de un nivel de vida adecuado, constituyen un derecho para los menores de edad, una responsabilidad prioritaria y obligación para sus progenitores y un deber a garantizar su actualización por parte del Estado. Por otro lado, el derecho de salir del país es parte del derecho de circulación y de resi-



dencia como derecho humano protegido por el parámetro de regularidad constitucional. Sin embargo, como todo derecho, puede estar sujeto a restricciones permisibles, de conformidad con los requisitos convencionales y constitucionales. Así, el artículo 48 de la Ley de Migración reitera el derecho a salir libremente del país, en congruencia con el artículo 11 constitucional, además, éste también establece que el derecho de entrar y salir del país está subordinado a las facultades de las autoridades judiciales, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las autoridades administrativas en relación con las limitaciones que impongan las leyes sobre migración; esto es, para el ejercicio de tal derecho existen excepciones que son aplicables al deudor alimentario. En lo pertinente, la fracción VI del artículo 48 citado que establece la excepción de salida del país libremente, es aplicable al deudor alimentario cuando éste deja de cumplir con sus obligaciones alimentarias por un periodo mayor a sesenta días; es decir, más de dos meses, aproximadamente. Ahora bien, dicha restricción se actualiza o no previa solicitud de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de otras excepciones legales. Así, dicha restricción no se debe aplicar en automático, sino mediante una valoración judicial, la cual tiene como objetivo la aplicación de la norma, mediante la cual el juzgador determina con base en los diversos elementos si se actualiza el supuesto normativo, evalúa los derechos en juego para arribar a una decisión razonable, a través de una decisión fundada y motivada. Adicionalmente, las restricciones a la libertad de circulación deben ser revisadas periódicamente para que no se prolongue la medida de manera injustificada. Esto es, que por ejemplo en el caso de que se haya impuesto la restricción y ésta sea cumplimentada o carezca de sentido en las circunstancias del caso, la misma deba ser levantada con celeridad y de manera efectiva. En atención a lo anterior, la restricción en estudio de salida del país para deudores alimentarios cumple con los requisitos de: i) Legalidad, al estar prevista en la Ley de Migración y es un punto acorde al parámetro de constitucionalidad; ii) Finalidad, ya que está enfocada en hacer cumplir la pensión alimenticia, en el caso del menor de edad, en tutela del interés superior, mediante la restricción en comento hasta en tanto se cubra el adeudo, lo que resulta una finalidad constitucionalmente válida; iii) Idoneidad, siendo que la referida medida funge, por un lado, como una limitación e incentivo para el cumplimiento de ésta, así como una medida cautelar para su mejor exigibilidad en la vía interna; iv) Necesidad, ya que se reco-



noce que para dar cumplimiento al pago de alimentos, pueden existir diversas modalidades para garantizarla, pero no necesariamente son medidas de carácter inmediato que garanticen de manera expedita la liquidación de la pensión adeudada, sino requiere de un procedimiento que puede demorar dependiendo de las necesidades básicas del acreedor alimentario, por lo que tales medidas no son excluyentes entre sí, sino en su caso, pueden ser medidas complementarias para hacer cumplir una obligación esencial como es la pensión alimenticia a menores de edad; v) Proporcionalidad frente a los alimentos del menor de edad, pues se estima que la medida impugnada es razonable para restringir temporalmente el derecho de libertad de tránsito, pero en su dimensión exclusiva de salir del país, ya que frente a ello impera el principio constitucional del interés superior de la niñez, particularmente respecto del derecho de alimentos en su dimensión del derecho a la vida digna, por lo que el derecho a la libre circulación se garantiza en sus otras dimensiones como lo es el trasladarse libremente en el territorio nacional y establecer su residencia en el lugar de su preferencia dentro de éste, por lo que se considera que el grado de protección de este derecho puede graduarse dependiendo su dimensión, como sería en el caso, el salir del país. Esta particular dimensión puede considerarse, por lo general, más eventual y menos esencial que las otras dimensiones que contempla el derecho de circulación y residencia en el territorio nacional como derecho fundamental. En consecuencia, se estima que es proporcional a la restricción dispuesta por la norma, siempre y cuando se interprete en el sentido de que debe mediar una debida valoración judicial del caso concreto, de conformidad con el parámetro expuesto.

#### 1a./J. 51/2021 (11a.)

Amparo en revisión 24/2021. 1 de septiembre de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Tesis de jurisprudencia 51/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**AUDIENCIA ACLARATORIA DE ALEGATOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN. EL ARTÍCULO 476 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE LA PREVÉ, NO VULNERA EL DERECHO DE TODA PERSONA A SER SENTENCIADA EN AUDIENCIA PÚBLICA, PREVIA CITACIÓN, A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 17 Y 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 504/2021. 11 DE AGOSTO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, 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** de **once de agosto de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 504/2021, interpuesto por el señor \*\*\*\*\* en conjunto con su defensora particular \*\*\*\*\*, contra la resolución dictada el veintiséis de noviembre de dos mil veinte por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.

El problema jurídico a resolver en esta sentencia es determinar si el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales es violatorio del derecho a ser sentenciado en audiencia pública previa citación y a un recurso efectivo, al no establecer la obligatoriedad de una audiencia pública para emitir alegatos aclaratorios en la etapa de segunda instancia previo al dictado de la respectiva sentencia.



## I. Antecedentes

**1. Primero. Hechos.** El veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, aproximadamente a las veintitrés horas, la víctima \*\*\*\*\* , conducía una camioneta \*\*\*\*\* color \*\*\*\*\* sobre la entrada al pueblo de \*\*\*\*\* , Michoacán. En dicho lugar fue interceptado por dos camionetas, la primera conducida por el señor \*\*\*\*\* , y la segunda, de color blanco, ocupada por dos personas. Inmediatamente, descendieron dos personas, una de cada vehículo, para subir al señor \*\*\*\*\* a la camioneta de color rojo.

**2.** Posteriormente, estas personas se dirigieron con dirección a la población conocida como \*\*\*\*\* , por una brecha de terracería, en donde aproximadamente a ochocientos metros, detuvieron la marcha de las camionetas, bajaron al señor \*\*\*\*\* y lo hincaron. El señor \*\*\*\*\* , quien portaba un rifle color negro en sus manos, le disparó al señor \*\*\*\*\* y la otra persona que lo acompañaba, sacó un arma de fuego corta que traía fajada en la cintura y también disparó en contra de la víctima. El cuerpo sin vida del señor \*\*\*\*\* fue abandonado sobre la carretera rumbo a \*\*\*\*\* .<sup>1</sup>

**3. Segundo. Juicio de origen.** En audiencia de doce de julio de dos mil diecinueve, el Tribunal de Enjuiciamiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral del Estado de Michoacán, Región Uruapan, dentro de la causa penal \*\*\*\*\* , dictó por mayoría de votos sentencia condenatoria en contra del señor \*\*\*\*\* por el delito de homicidio calificado, en agravio del señor \*\*\*\*\* , previsto y sancionado por los artículos 117, 122 y 124, en relación con el artículo 135, fracción I, inciso b), del Código Penal del Estado de Michoacán vigente.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Los hechos narrados se desprenden tanto de la demanda de amparo, así como de la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito en el amparo directo 100/2020.

<sup>2</sup> "Artículo 117. Homicidio simple

"A quien prive de la vida a otra persona, se le impondrá de quince a treinta años de prisión."

"Artículo 122. Homicidio calificado

"A quien cometa el delito de homicidio calificado se le impondrá una pena de veinte a cincuenta años de prisión."

"Artículo 124. Lesión como causa de homicidio



4. Posteriormente, el veintiuno de septiembre de dos mil diecinueve, en audiencia de individualización de la pena, se le impuso al señor \*\*\*\*\* una pena de \*\*\*\*\* y se le condenó al pago de \*\*\*\*\* por concepto de reparación del daño<sup>3</sup> en favor de las hermanas de la víctima mortal.

5. **Tercero. Recurso de apelación.** Inconformes con lo anterior, tanto el asesor jurídico, así como la defensora del señor \*\*\*\*\* interpusieron recurso de apelación del cual conoció el tribunal de alzada del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán. Se registró con el número \*\*\*\*\*.

6. Dicho recurso fue resuelto el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, en el sentido de **modificar** la sentencia de primera instancia, para que la condena a la reparación del daño sea en favor del menor hijo de la víctima, por ser su dependiente económico y heredero en términos de lo dispuesto en el artículo 43 del Código Penal del Estado de Michoacán.<sup>4</sup>

7. **Cuarto. Promoción de la demanda de amparo directo.** En contra de la sentencia de apelación, el señor \*\*\*\*\* en conjunto con su defensora \*\*\*\*\* promovieron demanda de amparo directo, en la que en síntesis señalaron lo siguiente:

---

"Se tendrá como lesión que es causa de homicidio, cuando la muerte se deba a las alteraciones causadas por la lesión en el órgano u órganos interesados, algunas de sus consecuencias inmediatas o alguna complicación determinada inevitablemente por la lesión."

**"Artículo 135. Circunstancias calificativas**

"El homicidio y las lesiones son calificadas cuando se cometen con ventaja, traición, alevosía, retribución, por el medio empleado, saña o en estado de alteración voluntaria.

"I. Existe ventaja: ...

"b) Cuando el sujeto activo es superior por las armas empleadas, por su mayor destreza en el manejo de éstas o por el número de personas que intervengan con él."

<sup>3</sup> El monto fijado fue por concepto de indemnización por muerte y gastos funerarios. Por lo que hace al total del monto, se hizo la sumatoria del salario mínimo vigente en la época en que aconteció el delito (octubre de 2016) que era de \$73.04 pesos, los cuales al ser multiplicados por la cantidad de cinco mil sesenta días de salario arroja la cantidad citada.

<sup>4</sup> **"Artículo 43. Derecho a la reparación del daño**

"Tienen derecho a la reparación del daño:

"I. La víctima y el ofendido; o,

"II. A falta de la víctima o del ofendido, sus dependientes económicos o herederos, en la proporción que señale el derecho sucesorio y demás disposiciones aplicables."



a) La sentencia modificada en apelación vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia en su vertiente de recurrir el fallo ante un Juez o tribunal superior, así como los derechos fundamentales a la presunción de inocencia, convicción de culpabilidad y objeto del proceso, los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, previstos en los artículos 1o., 14, 16, 20 y 21 de la Constitución Federal, también en los preceptos 7, apartados 1 y 2, 8, numerales 1 y 2, 9 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>5</sup>

b) Es inconstitucional la sentencia dictada por el tribunal de alzada, en virtud de que viola en perjuicio del señor \*\*\*\*\* el derecho fundamental a que toda persona imputada debe ser juzgada en audiencia pública por un tribunal competente de conformidad con el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>6</sup>

**<sup>5</sup> "Artículo 7. Derecho a la libertad personal**

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

"2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas."

**"Artículo 8. Garantías judiciales**

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:"

**"Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad**

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

**"Artículo 25. Protección judicial**

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

**<sup>6</sup> "Artículo 476. Emplazamiento a las otras partes.**

"Si al interponer el recurso, al contestarlo o al adherirse a él, alguno de los interesados manifiesta en su escrito su deseo de exponer oralmente alegatos aclaratorios sobre los agravios, o bien cuando el tribunal de alzada lo estime pertinente, decretará lugar y fecha para la celebración de la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de los cinco y quince días después de que fenezca el término para la adhesión.



Lo anterior, en razón de que no fue citado al desahogo de audiencia pública por dicho tribunal con el objeto de presentar alegatos aclaratorios de manera pública, contradictoria y oral. Apoyó sus argumentos en una tesis aislada emitida por un Tribunal Colegiado.<sup>7</sup>

c) Se vulneraron los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que el tribunal de alzada no se pronunció de manera congruente y exhaustiva respecto de los agravios planteados.

d) Fue inobservado por parte del Tribunal de Enjuiciamiento y por el Tribunal de Apelación la intervención como parte ofendida de las testigos \*\*\*\*\* , ambas de apellido \*\*\*\*\* , quienes fueron representadas y adoctrinadas por asesores jurídicos en todas las etapas del procedimiento, lo que trascendió al resultado del fallo.

e) El tribunal de alzada vulneró el principio de exhaustividad que debe imperar en la sentencia puesto que no es claro al establecer los aspectos en los que se confirmaba la sentencia recurrida, debido a que sólo resuelve que se modifica el fallo en cuanto a la reparación del daño para que le corresponda al menor hijo de la víctima, sin precisar si se confirmaban los demás aspectos relacionados con la acreditación del delito.

f) Sostiene que la autoridad responsable sólo resolvió conforme al contenido en la resolución escrita y no observaron las videograbaciones del juicio para poder establecer si la valoración de la prueba por parte del Tribunal de Enjuiciamiento se ajustó a la sana crítica, las máximas de la experiencia y los principios de la lógica.

---

"El tribunal de alzada, en caso de que las partes soliciten exponer oralmente alegatos aclaratorios o en caso de considerarlo pertinente, citará a audiencia de alegatos para la celebración de la audiencia para que las partes expongan oralmente sus alegatos aclaratorios sobre agravios, la que deberá tener lugar dentro de los cinco días después de admitido el recurso."

<sup>7</sup> De título: "APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. EL ARTÍCULO 476 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL ESTABLECER DE FORMA OPTATIVA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA ES INCONSTITUCIONAL, POR CONTRAVENIR EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN SU VERTIENTE DE RECURRIR EL FALLO ANTE UN JUEZ O TRIBUNAL SUPERIOR [ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS AISLADA II.4o.P.6 P (10a.).]"



g) Se vulneró el principio de presunción de inocencia, ya que la Ministerio Público ni los asesores jurídicos aportaron material probatorio válido y suficiente para demostrar la culpabilidad del señor \*\*\*\*\* en la comisión del delito.

h) Se condenó al señor \*\*\*\*\* , con apoyo en dos testimoniales falsas y pruebas confeccionadas por el personal de investigación. El tribunal de alzada soslayó una revisión para verificar si en el caso existía prueba de cargo suficiente, así como para observar si las pruebas fueron desahogadas y valoradas racionalmente por el Tribunal de Enjuiciamiento, por lo que se vulneró el derecho fundamental a gozar de un recurso integral y efectivo.

Apoyó sus argumentos en la tesis aislada: 1a. CVI/2019 (10a.), de esta Primera Sala, de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. EL ARTÍCULO 468, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL PREVER QUE SERÁ APELABLE LA SENTENCIA DEFINITIVA EN RELACIÓN CON AQUELLAS CONSIDERACIONES 'DISTINTAS A LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA SIEMPRE Y CUANDO NO COMPROMETAN EL PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN', VIOLA EL DERECHO A CONTAR CON UN RECURSO EFECTIVO."<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Tesis aislada 1a. CVI/2019 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2021130, de contenido: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que de conformidad con los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia penal es exigible que toda sentencia condenatoria pueda ser recurrida ante un Juez o tribunal superior; asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que el derecho de recurrir la sentencia implica la revisión íntegra del fallo condenatorio y tiene una doble función, por una parte: confirma y da mayor credibilidad a la actuación jurisdiccional del Estado y, por otra, brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado; así, para hablar de un recurso efectivo, es necesario que el órgano jurisdiccional revisor tenga atribuciones para analizar tanto cuestiones jurídicas como fácticas y probatorias, pues en la actividad jurisdiccional no puede separarse la cuestión jurídica de la fáctica. Por tanto, el artículo 468, fracción II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, al prever que será apelable la sentencia definitiva en relación con aquellas consideraciones 'distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación', es inconstitucional porque viola el derecho a contar con un recurso efectivo previsto en el artículo 17 constitucional, pues el legislador federal pretendió establecer un límite a la procedencia del recurso de apelación en materia penal, de manera que únicamente puedan analizarse cuestiones estrictamente jurídicas o argumentativas vedando toda posibilidad de revisión de las cuestiones fácticas o de valoración probatoria, lo que constituye una barrera que impide a quienes han sido condenados penalmente, a que un tribunal



i) En el acto reclamado se debió suplir la deficiencia de la queja al considerar que los agravios de la defensa eran insuficientes y omisos, toda vez que en el caso se vulneraron los derechos fundamentales de presunción de inocencia, recurso efectivo y valoración de la prueba. Sustentó su planteamiento en la jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO."<sup>9</sup>

de alzada revise, a través de un recurso efectivo, los hechos que el Juez oral o tribunal de enjuiciamiento de primera instancia consideró probados y suficientes para determinar una condena penal. Es importante señalar que la revisión de la valoración probatoria en segunda instancia no implica reabrir el juicio oral ni la etapa de desahogo de pruebas, pues su alcance consiste en analizar la audiencia de juicio oral para verificar si existe prueba de cargo suficiente, si fueron desahogadas y valoradas racionalmente y si dicha valoración está fundada y motivada; esto es, verificar la comprobación de los hechos materia del juicio, el desahogo y valoración probatoria, así como la debida aplicación y motivación de las normas sustantivas y adjetivas correspondientes.

<sup>9</sup> Jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2019737, de contenido: "De una lectura del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales se desprenden dos reglas: (i) el órgano jurisdiccional debe reparar oficiosamente las violaciones a derechos fundamentales; pero (ii) cuando no se esté en ese supuesto, el órgano jurisdiccional debe limitarse al estudio de los agravios planteados, sin tener que fundar y motivar la ausencia de violaciones a derechos. Para precisar lo anterior es importante distinguir entre dos momentos diferentes: el análisis del asunto y el dictado de la sentencia. Así, aunque las reglas antes descritas cobran vigencia al momento de dictar la sentencia de apelación, el tribunal de alzada debe analizar la sentencia impugnada en su integridad para verificar que no existan violaciones a derechos humanos; y posteriormente, al emitir su decisión, debe limitarse al estudio de los agravios, salvo que hubiere advertido violaciones a los derechos fundamentales del imputado, en cuyo caso deberá reparar las violaciones oficiosamente. Por lo tanto, aunque los tribunales de alzada deben analizar toda la sentencia, no tienen el deber de reflejar ese análisis en los considerandos de su decisión. En consecuencia, se puede concluir que el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla –de manera implícita– el principio de suplencia de la queja a favor del imputado. Es importante precisar que la facultad de reparar violaciones a derechos de forma oficiosa se encuentra acotada a la materia del recurso. En este sentido, la suplencia de la queja no opera del mismo modo en procesos abreviados, que en procesos ordinarios. En el primer caso, tal como esta Primera Sala sostuvo en la contradicción de tesis 56/2016, sólo puede analizarse la violación a los presupuestos jurídicos para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal. Mientras que en el segundo, se podrá analizar cualquier acto que sea materia de la sentencia que resuelva el juicio oral y que implique una violación a los derechos fundamentales del acusado, como lo podrían ser, según sea el caso: la valoración de pruebas, el estudio de tipicidad, la reparación del daño y la individualización de la pena, entre otras cuestiones. Ahora, también debe aclararse que sólo se hace referencia a la suplencia de la queja en favor del imputado, por lo que la Primera Sala, en este momento, no se pronuncia sobre la aplicabilidad de ese principio en favor de otras partes."



j) La información aportada por las hermanas \*\*\*\*\* es incongruente y fuera de toda lógica, asimismo, el Ministerio Público para su confirmación no aplicó ninguna prueba pericial-científica. Las testimoniales que utilizó para corroborar dicha información son contradictorias, así como el informe del policía de investigación, que al momento de que la defensa realizó el ejercicio para evidenciar contradicción, éste reconoció que había aportado más información y distintas circunstancias de las que obraban en el reporte.

k) Contrario a lo sostenido por el Tribunal de Apelación, los informes emitidos por los agentes de policía de investigación, además de carecer de objetividad no son veraces y se contradicen entre sí, como lo señalado por las hermanas \*\*\*\*\* . Se omitió información relevante que derivó en una imposibilidad de realizar una adecuada defensa, lo que pone de manifiesto que toda la actuación se dirigió a incriminar al señor \*\*\*\*\* , situación que soslayó el tribunal de segunda instancia.

l) La alzada desestimó las pruebas desahogadas por la defensa al utilizar un parámetro de valoración distinta y parcial a favor de la fiscalía.

m) La perito médico forense al igual que los elementos de la policía de investigación, desconocía el contenido de su informe y presentaban varias omisiones, inconsistencias y contradicciones.

n) El Tribunal de Apelación sostiene indebidamente que la defensa no aportó pruebas de descargo y tampoco atacó la teoría de la fiscalía, pero la defensa demostró la falsedad de los testimonios de las víctimas indirectas en el contra-interrogatorio mismas que cayeron en contradicción, así como con la pericial con la que se demostró que era criminalísticamente imposible que las lesiones que provocaron la muerte de la víctima se hubieran causado en la forma que describieron las hermanas \*\*\*\*\* . Además, señala que se acreditó por medio de la testimonial de la concubina de la víctima, que también presenció los hechos, que el evento ocurrió en circunstancias distintas.

o) Se violentó el derecho fundamental del debido proceso previsto en el artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, puesto que se trastocó el principio de presunción de inocencia que opera a favor del señor



\*\*\*\*\*, puesto que no hubo convicción respecto de acreditar la culpabilidad.

p) La sentencia violentó el principio del debido proceso, debido a que en la investigación inicial se recabaron datos deficientes y no objetivos para el esclarecimiento de los hechos, sin que se hubieran seguido los protocolos técnicos y científicos para la recolección, identificación y aseguramiento de todos los indicios.

q) Finalmente, se vulneró el derecho humano a la libertad, consignado en el artículo 7, numerales 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello es así, ya que el señor \*\*\*\*\* se encuentra privado de su libertad física, sin que las condiciones de la Constitución Federal y las leyes que regulan el procedimiento penal en su parte sustantiva y adjetiva se hayan satisfecho.

**8. Quinto. Juicio de amparo directo.** Tocó conocer del asunto al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, en donde se registró la demanda con el número de juicio de amparo directo \*\*\*\*\*. El veintiséis de noviembre de dos mil veinte dictó sentencia en la que **negó el amparo** al señor \*\*\*\*\* , por las siguientes razones:

a) Declaró infundado el concepto de violación relativo a la celebración de audiencia de aclaración de agravios en segunda instancia previo al emitir sentencia, puesto que no es imperativo para el tribunal de alzada señalar audiencia de alegatos aclaratorios para dictar sentencia en forma oral.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que si al interponer el recurso, al contestarlo o al adherirse a él, alguno de los interesados manifiesta su deseo por exponer oralmente alegatos aclaratorios, o cuando el tribunal lo estime pertinente, decretará lugar y fecha para la celebración de la audiencia. En ese orden, no hubo manifestación expresa por parte del señor \*\*\*\*\* o su defensora para desahogar audiencia de alegatos aclaratorios, además de que el propio tribunal no lo consideró conveniente.



Además, señaló que en las constancias del toca penal de origen se encuentra el escrito signado por el acusado y su defensora, a través del cual manifestaron: "*no deseamos exponer oralmente alegatos aclaratorios*".<sup>10</sup>

b) Determinó infundado el concepto de violación relativo al reconocimiento del carácter de víctimas indirectas de las hermanas \*\*\*\*\* , puesto que su intervención en audiencia de juicio deriva de su calidad de testigos presenciales de los hechos, calidad que no desaparecía, aunque se estimara, sin conceder, que no son víctimas indirectas, por lo que es un factor considerado para valorar sus testimonios como legales y apegados a la lógica.

c) Es infundado el concepto de violación que estima que la autoridad responsable no analizó los agravios expuestos por el señor \*\*\*\*\* , puesto que los analizó y además se concretó a indicar que eran improcedentes porque no cumplieron con los requisitos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Al respecto, el Tribunal Colegiado apoyó esas consideraciones en la jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.), de esta Primera Sala, de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO."<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Información recabada de la sentencia de amparo a foja 29, párrafo 24, en donde advierte que dicha información se encuentra en la foja 351 del toca penal.

<sup>11</sup> Jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.), Primera Sala, Décima Época, registro digital 2019737. Aprobada por la Primera Sala en sesión privada de 20 de febrero de 2019, que señala: "De una lectura del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales se desprenden dos reglas: (i) el órgano jurisdiccional debe reparar oficiosamente las violaciones a derechos fundamentales; pero (ii) cuando no se esté en ese supuesto, el órgano jurisdiccional debe limitarse al estudio de los agravios planteados, sin tener que fundar y motivar la ausencia de violaciones a derechos. Para precisar lo anterior es importante distinguir entre dos momentos diferentes: el análisis del asunto y el dictado de la sentencia. Así, aunque las reglas antes descritas cobran vigencia al momento de dictar la sentencia de apelación, el tribunal de alzada debe analizar la sentencia impugnada en su integridad para verificar que no existan violaciones a derechos humanos; y posteriormente, al emitir su decisión, debe limitarse al estudio de los agravios, salvo que hubiere advertido violaciones a los derechos fundamentales del imputado, en cuyo caso deberá reparar las violaciones oficiosamente. Por lo tanto, aunque los tribunales de alzada deben analizar toda la sentencia, no tienen el deber de



d) Consideró que la calificación de los agravios se encuentra fundada y motivada, ya que el tribunal de alzada no se ciñó a simples formalismos procesales, sino que privilegió el estudio de fondo del asunto. Aunado a ello, no se advierte que la autoridad haya omitido analizar aspectos relativos a la valoración probatoria que pudiera causarle afectación a derechos fundamentales.

Consecuentemente, si el órgano de apelación no emitió consideración alguna favorable al señor \*\*\*\*\* , fue porque no advirtió violación que reparar en ese aspecto, lo cual de ninguna forma se traduce en un impedimento para acceder a un recurso judicial efectivo. Así, las consideraciones del tribunal de segunda instancia son razonables, lógicas y congruentes mismas que compartió, en tanto que los argumentos expresados por el Tribunal de Enjuiciamiento, examinados por el tribunal de alzada, exponen de manera lógica y racional los hechos que se tuvieron por acreditados.

e) En la sentencia recurrida se estableció y justificó con argumentos objetivos su decisión de confirmar el fallo apelado en los aspectos inherentes a la acreditación del delito y responsabilidad del señor \*\*\*\*\* en su comisión. También, se consideró de forma destacada lo narrado por las hermanas \*\*\*\*\* cuyo valor probatorio fue apreciado por el Tribunal de Enjuiciamiento de forma coherente, lógica, fiable y creíble.

f) El reclamo sobre el aleccionamiento de las hermanas \*\*\*\*\* por parte de los asesores para emitir sus testimonios, dada la correspondencia en cir-

---

reflejar ese análisis en los considerandos de su decisión. En consecuencia, se puede concluir que el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla –de manera implícita– el principio de suplencia de la queja a favor del imputado. Es importante precisar que la facultad de reparar violaciones a derechos de forma oficiosa se encuentra acotada a la materia del recurso. En este sentido, la suplencia de la queja no opera del mismo modo en procesos abreviados, que en procesos ordinarios. En el primer caso, tal como esta Primera Sala sostuvo en la contradicción de tesis 56/2016, sólo puede analizarse la violación a los presupuestos jurídicos para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal. Mientras que en el segundo, se podrá analizar cualquier acto que sea materia de la sentencia que resuelva el juicio oral y que implique una violación a los derechos fundamentales del acusado, como lo podrían ser, según sea el caso: la valoración de pruebas, el estudio de tipicidad, la reparación del daño y la individualización de la pena, entre otras cuestiones. Ahora, también debe aclararse que sólo se hace referencia a la suplencia de la queja en favor del imputado, por lo que la Primera Sala, en este momento, no se pronuncia sobre la aplicabilidad de ese principio en favor de otras partes."



cunstancias sustanciales, también lo consideró infundado, pues determinó que son válidas sus versiones atendiendo a lo que narraron. Además, no existen elementos para establecer que dichas testimoniales hayan sido por represalia o venganza en contra del señor \*\*\*\*\*.

g) Referente a lo expuesto por la perito en medicina, así como de los informes periciales, si bien éstos omitieron información, también lo es que no se transgredió algún derecho fundamental del señor \*\*\*\*\*. Por lo que fue materia del debate, el Tribunal Colegiado considera que su valoración fue de conformidad con las reglas de la lógica.

De lo anterior, dichas actuaciones pueden ser utilizadas para evidenciar contradicción en los testigos y restar credibilidad, pero lo cierto es que no se afectó la veracidad de la información.

h) En relación con el testimonio de la perito médico \*\*\*\*\*, considera inoperantes los argumentos expuestos puesto que ante el Tribunal de Enjuiciamiento y posteriormente ante el tribunal de alzada no se cuestionó el contenido de esa información en los términos que se planteó en la demanda de amparo.

i) Contrario a lo que argumenta el señor \*\*\*\*\* referente a que hubo parcialidad a favor de la fiscalía al permitir dar lectura de diversos fragmentos de lo sostenido por las hermanas \*\*\*\*\* mermando la estrategia defensiva, ello fue correcto en virtud de que se trata de un ejercicio de litigación apegado a los parámetros legales establecidos.

j) Por lo que hace a los testimonios ofrecidos por la defensa, referentes al perito en criminalística y a \*\*\*\*\*, no pudieron desvirtuar la acusación en contra del señor \*\*\*\*\*. Lo anterior, debido a que el perito respondió a preguntas de la fiscalía aceptando como posible las hipótesis de los hechos que sostienen las hermanas \*\*\*\*\* y que dicha testimonial perdió credibilidad al basar su opinión en los relatos de las víctimas, dado que debió basarse solamente en el análisis de los hallazgos médicos encontrados en la necropsia.

Concerniente a la exposición de la señora \*\*\*\*\*, no causó convicción al pretender acreditar una hipótesis alterna sobre la forma en que sucedieron los hechos, así mismo incurrió en contradicciones.



k) Señaló infundado el concepto de violación relativo a la no comparecencia de la perito \*\*\*\*\* y del policía \*\*\*\*\*, puesto que en audiencia de juicio de quince de octubre de dos mil dieciocho, la fiscalía desistió de esas pruebas y la defensa no se inconformó.

l) Finalmente, referente al principio de presunción de inocencia, considera que se desprenden firmes imputaciones y elementos de cargo bastantes para desvirtuar la presunción de inocencia a favor del señor \*\*\*\*\*. Apoya sus consideraciones en la jurisprudencia 1a./J. 28/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA."<sup>12</sup>

**9. Sexto. Recurso de revisión.** Inconforme con la determinación del Tribunal Colegiado, el doce de enero de dos mil veintiuno, el señor \*\*\*\*\* en conjunto con su defensora particular \*\*\*\*\*, interpusieron recurso de revisión. El escrito fue registrado con el número de amparo directo en revisión 504/2021.

**10.** En síntesis, el señor \*\*\*\*\* expresó en su escrito de revisión los agravios siguientes:

a) El Tribunal Colegiado omitió resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, precepto que fue invocado desde la demanda de amparo y declarado infundado a pesar de que dicho artículo contraviene los derechos fundamentales previstos en los artículos 17, párrafos segundo y sexto, y 20 apartado B, fracción V, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 8, numeral 2, inciso h), y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Jurisprudencia 1a./J. 28/2016 (10a.), Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2011871, de contenido: "Para poder considerar que hay prueba de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia, el Juez debe cerciorarse de que las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia efectivamente alegada por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, debe descartarse que las pruebas de descargo o conindicios den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora."

<sup>13</sup> **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



Conforme a la Constitución Federal y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona acusada debe ser juzgada en audiencia pública por tribunal competente, previa citación de las partes, a efecto de ser escuchadas directamente por el tribunal antes de emitir el fallo.

Lo anterior, bajo la metodología de audiencia que se lleva en el sistema penal acusatorio ante autoridad judicial, a quien se le presentarán los argumentos y elementos probatorios, desahogándose de manera pública, contradictoria y oral y, en su oportunidad, se dicte sentencia para poner fin al procedimiento, metodología que debe prevalecer en la etapa de segunda instancia.

b) Le causa agravio que el Tribunal Colegiado considere que no constituye violación procesal con trascendencia al resultado del fallo el hecho de que se haya reconocido el carácter de víctimas indirectas a las hermanas <sup>\*\*\*\*\*</sup>, y que hayan sido asistidas por asesores jurídicos.

c) La interpretación realizada en la sentencia de amparo, relativa al principio de presunción de inocencia y convicción de culpabilidad es restrictiva y

---

pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ...

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes."

**"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. ...

"B. De los derechos de toda persona imputada: ...

"V. Será juzgado en audiencia pública por un Juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo."

**"Artículo 8. Garantías judiciales ...**

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: ...

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior."

**"Artículo 25. Protección judicial**

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ..."



avala el criterio tomado por el tribunal de alzada, toda vez que el señor \*\*\*\*\* fue juzgado bajo el grado de sospecha razonable.

d) El tribunal de amparo sostuvo que la valoración de la prueba por parte de la autoridad responsable fue atendiendo a lo inmediato en las audiencias; sin embargo, no es posible que algún tribunal sostenga una sentencia condenatoria con testimonios e informes policíacos falsos.

e) El Tribunal Colegiado señaló que no se cuestionó ante el Tribunal de Enjuiciamiento ni ante el de alzada lo expuesto por la perito \*\*\*\*\* , por lo que le restó valor probatorio al considerarlo como argumento novedoso, lo cual considera incorrecto.

f) Que en la sentencia recurrida se afirma que la defensa no logró desvirtuar la acusación en contra del sentenciado con los testimonios ofrecidos por parte del perito en criminalística \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , cuando la defensa probó que en el caso concreto había dos versiones distintas de cómo se llevaron a cabo los hechos delictivos.

g) Se duele del pronunciamiento respecto a que la defensa no se inconformó con el desistimiento de los testimonios de la perito \*\*\*\*\* y el elemento de la policía \*\*\*\*\* , cuando dichas intervenciones eran indispensables para allegar pruebas relacionadas con el hallazgo del cadáver y las condiciones del vehículo que se encontraba a un costado.

h) Finalmente, señala que no existen pruebas suficientes en la causa penal de las que se desprendan firmes imputaciones y elementos de cargo bastantes para desvirtuar la presunción de inocencia que opera a favor del señor \*\*\*\*\* .

**11. Séptimo. Admisión del recurso de revisión.** El cinco de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de este Alto Tribunal determinó admitir el recurso de revisión y lo turnó a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, como integrante de la Primera Sala.

**12.** Finalmente, por acuerdo de dos de junio de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de esta Primera Sala señaló que la Sala se avocaría al conocimien-



to del asunto y ordenó el envío de los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto respectivo.

## II. Competencia

**13.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en el que se faculta al Pleno de este Alto Tribunal para remitir los asuntos de su competencia a las Salas.

**14.** Lo anterior, porque el recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo penal, en el cual subsiste un planteamiento de constitucionalidad, lo cual es competencia de la Primera Sala, pues no se advierte necesidad de la intervención del Pleno de esta Suprema Corte.

## III. Legitimación y oportunidad

**15. Legitimación.** El presente recurso fue interpuesto por parte legitimada, en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo,<sup>14</sup> pues se trata del quejoso en el juicio de amparo directo, personalidad que tiene reconocida en el mismo.

**16. Oportunidad.** El recurso de revisión se interpuso dentro del término de diez días a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo, pues la sentencia de amparo se notificó por lista al quejoso el **nueve de diciembre de dos mil veinte** y surtió sus efectos el día hábil siguiente.

<sup>14</sup> **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."



17. Por tanto, el plazo para su presentación fenecía el **veinte de enero de dos mil veintiuno**, para ello se descuentan los días doce y trece de diciembre del dos mil veinte, por ser sábados y domingos, además del dieciséis al treinta y uno de diciembre del dos mil veinte, por corresponder al segundo periodo vacacional relativo al año dos mil veinte, así como del veintiuno de diciembre de dos mil veinte al once de enero del año dos mil veintiuno en atención a la circular CAP/3/2020,<sup>15</sup> y los días dieciséis y diecisiete de enero de dos mil veintiuno, por ser sábado y domingo.

18. Entonces el recurso resulta oportuno, pues se interpuso el **doce de enero del presente año**.

#### IV. Procedencia del recurso

19. De los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, de la Ley de Amparo;<sup>16</sup> y del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprende que la procedencia del recurso de revisión está supeditada a que se cumplan dos requisitos:

a) En las sentencias impugnadas se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien se omita el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y,

<sup>15</sup> En términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto 2o. de la circular CAP/3/2020.

<sup>16</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: ...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la **decisión de las cuestiones propiamente constitucionales**, sin poder comprender otras."



b) El problema de constitucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

**20.** Sobre este último inciso, se considera que la resolución dictada en un amparo directo en revisión permite la fijación de un criterio de importancia y trascendencia,<sup>17</sup> siempre que:

a) La cuestión de constitucionalidad planteada dé 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 este Alto Tribunal, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

**21.** Requisitos que en el caso se actualizaron. El marcado con el **inciso a)**, está acreditado porque sí subsiste un planteamiento propiamente constitucional.

**22.** Lo anterior, porque el Tribunal Colegiado efectuó el estudio de constitucionalidad del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales solicitado por el señor \*\*\*\*\* en cuanto a la obligatoriedad de la celebración de audiencia de aclaración de agravios en segunda instancia previo al emitir sentencia de acuerdo con el derecho a contar con una sentencia en audiencia pública previa citación y a contar con un recurso efectivo.

**23.** Dicho planteamiento lo resolvió esencialmente respondiendo que no es imperativo para el tribunal de alzada señalar audiencia de alegatos aclaratorios

---

<sup>17</sup> Acuerdo General Número 9/2015: "**Segundo.** Se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) del punto inmediato anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

"También se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando 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."



para dictar sentencia en forma oral de acuerdo con el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando las partes no lo han solicitado y éste no lo estime pertinente.

24. El tratamiento efectuado por el Tribunal Colegiado es combatido en el recurso de revisión.

25. Adicionalmente, el problema de constitucionalidad que subsiste entraña la posible fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, en virtud de que no se advierte jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el problema de fondo. Con lo cual también se acredita el **inciso b)**.

26. Entonces, el recurso es procedente no sólo porque en el caso subsiste un tema de constitucionalidad, además porque el mismo es importante y trascendente, lo que amerita que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie en este asunto.

## V. Estudio de fondo

27. Acorde con los antecedentes narrados y el tema de procedencia advertido, el problema jurídico que nos ocupa consiste en analizar la constitucionalidad del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, desde la perspectiva del reclamo que efectúa el señor \*\*\*\*\* , en el sentido de que dicho numeral es violatorio del **derecho a ser sentenciado en audiencia pública previa citación de las partes, en relación con el distinto a contar con un recurso efectivo**, tutelados en los artículos 17, párrafos segundo y sexto, 20, apartado B, fracción V, de la Constitución Federal, vinculados con los diversos 8.2, inciso h), y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

28. El precepto impugnado es del contenido literal siguiente:

### "Artículo 476. Emplazamiento a las otras partes

"Si al interponer el recurso, al contestarlo o al adherirse a él, alguno de los interesados manifiesta en su escrito su deseo de exponer oralmente alegatos acla-



ratorios sobre los agravios, o bien cuando el tribunal de alzada lo estime pertinente, decretará lugar y fecha para la celebración de la audiencia, la que deberá tener lugar dentro de los cinco y quince días después de que fenezca el término para la adhesión.

"El tribunal de alzada, en caso de que las partes soliciten exponer oralmente alegatos aclaratorios o en caso de considerarlo pertinente, citará a audiencia de alegatos para la celebración de la audiencia para que las partes expongan oralmente sus alegatos aclaratorios sobre agravios, la que deberá tener lugar dentro de los cinco días después de admitido el recurso."

**29.** No es la primera vez que esta Primera Sala analiza la regularidad constitucional del precepto impugnado, pues al resolver el amparo directo en revisión 2666/2020,<sup>18</sup> esta Primera Sala determinó que el precepto impugnado no es violatorio de los principios de oralidad, intermediación, publicidad y contradicción, aunado a que es una medida razonable y cumple con un recurso efectivo.

**30.** El análisis efectuado en dicho precedente servirá como base para el estudio de este asunto, pues identifica distintos factores relacionados con la razonabilidad del contenido del artículo impugnado, en vinculación con los principios del sistema que sienta las bases para poder establecer si dicho precepto es o no violatorio de los derechos que señala el recurrente.

**31.** Por ello, el desarrollo analítico que seguirá ese asunto consistirá en abordar los siguientes temas: **(A)** doctrina de esta Primera Sala sobre la razonabilidad del contenido del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales; y **(B)** examen constitucional de ese precepto a la luz del derecho de toda persona a ser juzgada en audiencia pública previa citación de las partes y a contar con un recurso efectivo.

### **A) Doctrina constitucional de esta Primera Sala sobre la razonabilidad del contenido del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales**

<sup>18</sup> Resuelto en sesión de 9 de junio de 2021. Aprobado por unanimidad de cinco votos de las Ministras Ana Margarita Ríos Farjat y Norma Lucía Piña Hernández, quien expresó que se aparta de algunas consideraciones, así como de los Ministros Jorge Mario pardo Rebolledo, quien anunció voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



**32.** Como apuntamos, esta Primera Sala al resolver el mencionado amparo directo en revisión 2666/2020, examinó la regularidad constitucional del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Al respecto, precisó que se encuentra en el título XII, sobre "Recursos", capítulo II "Recursos en particular", apartado II "Trámite de apelación" que comprende del artículo 471 al 484 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

**33.** Asimismo, se indicó que dicho artículo mantiene como título: "emplazamiento a las otras partes", y establece la llamada "**audiencia de alegatos aclaratorios sobre los agravios**". Importa aclarar que esta audiencia no debe confundirse con la prevista en el artículo 478 del propio ordenamiento legal,<sup>19</sup> en cuanto éste señala que la sentencia que resuelva el recurso de apelación podrá ser dictada en audiencia, entre otro supuesto.

**34.** En efecto, la literalidad del artículo 476 impugnado, leído junto con el contenido del último párrafo del artículo 471 del propio código procesal,<sup>20</sup> el cual

<sup>19</sup> **Artículo 478.** Conclusión de la audiencia

"La sentencia que resuelva el recurso al que se refiere esta sección, podrá ser dictada de plano, en audiencia o por escrito dentro de los tres días siguientes a la celebración de la misma."

<sup>20</sup> **Artículo 471.** Trámite de la apelación

"El recurso de apelación contra las resoluciones del Juez de Control se interpondrá por escrito ante el mismo Juez que dictó la resolución, dentro de los tres días contados a partir de aquel en el que surta efectos la notificación si se tratare de auto o cualquier otra providencia y de cinco días si se tratare de sentencia definitiva.

"En los casos de apelación sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público se interpondrá ante el tribunal de enjuiciamiento que dictó la resolución dentro de los tres días contados a partir de que surte efectos la notificación. El recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas dictadas por el tribunal de enjuiciamiento se interpondrá ante el tribunal que conoció del juicio, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, mediante escrito en el que se precisarán las disposiciones violadas y los motivos de agravio correspondientes.

"En el escrito de interposición de recurso deberá señalarse el domicilio o autorizar el medio para ser notificado; en caso de que el tribunal de alzada competente para conocer de la apelación tenga su sede en un lugar distinto al del proceso, las partes deberán fijar un nuevo domicilio en la jurisdicción de aquél para recibir notificaciones o el medio para recibirlas.

"Los agravios deberán expresarse en el mismo escrito de interposición del recurso; el recurrente deberá exhibir una copia para el registro y una para cada una de las otras partes. Si faltan total o parcialmente las copias, se le requerirá para que presente las omitidas dentro del término de veinticuatro horas. En caso de que no las exhiba, el órgano jurisdiccional las tramitará e impondrá al promovente multa de diez a ciento cincuenta días de salario, excepto cuando éste sea el imputado o la víctima u ofendido.



señala que al contestar o al adherirse al recurso de apelación, los interesados podrán manifestar en su escrito su deseo de exponer oralmente alegatos aclaratorios sobre los agravios ante el Tribunal de Apelación, permite considerar que la intención del legislador fue establecer el derecho a las partes para que, a su potestad, sean escuchadas oral y públicamente **en una audiencia** por el tribunal de alzada, de ahí que el objeto de esta última es distinto al señalado por el citado artículo 478.

**35.** El numeral 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un ejemplo de que, para la instauración del indicado proceso penal acusatorio y oral, el Poder Reformador de la Constitución General eligió lo que esta Primera Sala ha identificado como una "**metodología de audiencias**",<sup>21</sup> cuyo esquema permite a las partes formular oralmente sus argumentos y debatir los ajenos, obligando al juzgador o tribunal a resolver públicamente lo conducente, de manera concentrada y continua.

**36.** El precedente de referencia distinguió dos supuestos para llevar a cabo la audiencia de aclaración de alegatos conforme a la redacción de ese precepto:

**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 escrito de adhesión; y,

**b)** Cuando el Tribunal de Apelación lo estime pertinente. 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.

---

"Interpuesto el recurso, el órgano jurisdiccional deberá correr traslado del mismo a las partes para que se pronuncien en un plazo de tres días respecto de los agravios expuestos y señalen domicilio o medios en los términos del segundo párrafo del presente artículo.

"Al interponer el recurso, al contestarlo o al adherirse a él, los interesados podrán manifestar en su escrito su deseo de exponer oralmente alegatos aclaratorios sobre los agravios ante el tribunal de alzada."

<sup>21</sup> Amparo directo en revisión 4619/2014, aprobado el 18 de noviembre de 2015, por mayoría de cuatro votos. Disidente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.



37. Con base en lo anterior, esta Primera Sala consideró que el precepto combatido 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, pues dicha audiencia se debe llevar cabo:

a) Oralmente y en presencia de las partes;

b) Deberá estar presente la autoridad jurisdiccional que vaya a resolver el recurso de apelación;

c) Se debe realizar de forma pública; y

d) Las partes podrán expresar lo que a su interés convenga respecto a los agravios que hicieron valer por escrito.

38. Lo anterior, puesto que la audiencia de aclaración examinada debe celebrarse oralmente, en presencia de las partes y del Magistrado o Magistrados de apelación, debe ser pública y las partes podrán expresar lo que a su derecho convenga para aclarar o alegar respecto a los agravios que por escrito hicieron valer. También el o los integrantes del órgano de alzada podrán pedir aclarar algún punto del que se tenga duda sobre los agravios.

39. Sobre las frases "*lo estime pertinente*" o "*de considerarlo pertinente*", estableció que se refieren a la autoridad de segunda instancia, permiten que la celebración de la audiencia de aclaración de alegatos sobre los agravios quede también a la potestad del tribunal de alzada. Sin embargo, **es un supuesto más** para la celebración de la audiencia, es decir, las frases están referidas a la hipótesis de cuando la autoridad de apelación motu proprio determine la necesidad de que las partes le aclaren algo, o todo, respecto a los agravios que por vía escrita plantean contra la sentencia de primera instancia, lo que dependerá de cada caso en concreto.

40. Sin embargo, se determinó que dicho precepto establece una **clara obligación al tribunal de apelación** para que lleve a cabo la audiencia de alegatos cuando las partes, en su escrito, señalen su deseo de exponer oralmente



sus alegatos como aclaración de sus agravios hechos valer por escrito. Previsión que es razonable en la medida de que el recurso de apelación se abre a petición de parte, por lo que el legislador concede a la parte que solicitó esa apertura la posibilidad de exponer ante la autoridad de alzada lo que a su derecho convenga respecto a lo que planteó vía agravios.

**41.** Por lo que precisó que, **no es inconstitucional que el legislador no previera la obligación al tribunal de alzada celebrar la audiencia de alegatos aclaratorios sobre los agravios**, en atención al objeto del recurso de apelación en el sistema acusatorio.

**42.** Señaló que el acceso al recurso de apelación es la forma de que el legislador cumple con la **garantía de la justicia completa e imparcial**. Su connotación es la de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, pues asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juzgador en la adopción de sus decisiones, y permite enmendar la aplicación indebida de la ley, con el fin de evitar la arbitrariedad, erigiéndose de esa manera en un mecanismo eficaz para evitar los yerros.

**43.** En ese sentido, que es **razonable** que se otorgue a quienes abren la instancia de apelación, no sólo que expresen por escrito los agravios que les causa la sentencia de primera instancia sino la posibilidad de que aclaren sus agravios oralmente. Cuestión que abona a la identificación de la materia de la impugnación, y puede evitar algún error en el entendimiento de los agravios por parte del Tribunal de Apelación.

**44.** Se recordó que para la etapa de apelación las partes tienen conocimiento de la sentencia recurrida desde el momento en que fue emitida y explicada de forma oral, lo cual justifica que la celebración de la audiencia de alegatos no sea forzosa, sino discrecional para las partes, de conformidad con el diverso precepto 471<sup>22</sup> del código nacional en cita, y para el propio Tribunal de Apelación. Previsión que, además, permite cumplir con un recurso efectivo.

---

<sup>22</sup> Supra, cita 20.



45. Así, se concluyó que establecer la obligación al Tribunal de Apelación de llamar a las partes para celebrar la audiencia de aclaración de alegatos podría llegar al extremo de menguar el derecho de defensa, pues 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, ya que, reiteró, las partes tienen claro conocimiento de la sentencia de primera instancia, es por ello, que dicha instancia impugnativa se abre a petición de parte.

46. Que una vez solicitada la celebración de la audiencia por las partes el legislador prevé la obligación al tribunal de alzada de fijar fecha y hora para llevarla a cabo, sin excepción alguna, lo cual se refuerza con lo establecido en el artículo 477 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>23</sup> 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.

47. Debido a todo lo anterior, esta Primera Sala estableció que 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.

48. Además, que no es necesario 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, cite a las partes para su aclaración, como segunda opción.

<sup>23</sup> **Artículo 477. Audiencia**

"Una vez abierta la audiencia, se concederá la palabra a la parte recurrente para que exponga sus alegatos aclaratorios sobre los agravios manifestados por escrito, sin que pueda plantear nuevos conceptos de agravio.

"En la audiencia, el tribunal de alzada podrá solicitar aclaraciones a las partes sobre las cuestiones planteadas en sus escritos."



## **B) Análisis constitucional del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales conforme al derecho de toda persona a ser sentenciada en audiencia pública previa citación de las partes y a contar con un recurso efectivo**

49. Como adelantamos, el señor \*\*\*\*\* considera que el artículo impugnado es violatorio del **derecho a ser sentenciado en audiencia pública previa citación de las partes**, en relación con el distinto a **contar con un recurso efectivo**, tutelados en los artículos 17, párrafos segundo y sexto, 20, apartado B, fracción V, de la Constitución Federal,<sup>24</sup> vinculados con los diversos 8.2, inciso h), y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>25</sup>

---

### <sup>24</sup> "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. ...

**"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes."**

**"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. ...

"B. De los derechos de toda persona imputada: ...

"V. **Será juzgado en audiencia pública por un Juez o tribunal.** La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo."

### <sup>25</sup> "Artículo 8. Garantías judiciales ...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: ...

"h. **Derecho de recurrir** del fallo ante Juez o tribunal superior."

**"Artículo 25.** Protección judicial

"1. Toda persona tiene **derecho a un recurso sencillo y rápido** o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."



50. Desde el punto de vista del recurrente, al permitir el artículo impugnado que no se celebre la audiencia aclaratoria de agravios, redundando en una infracción a ser citado para exponer oralmente sus motivos de inconformidad ante el tribunal que resolverá la apelación. Ante ello, dicho recurso no resulta efectivo.

51. Para pronunciarnos sobre los reclamos del recurrente debemos señalar que el derecho de toda persona a ser **citada o llamada** para conocer de un procedimiento que afecta sus derechos, a que obtenga una **sentencia** que resuelva sobre las pretensiones de las partes en la contienda, y a gozar de un **recurso**, junto con el derecho a **ofrecer pruebas y alegar**, constituyen un bloque asociado con la **garantía de audiencia**, la cual integra las **formalidades esenciales del procedimiento**,<sup>26</sup> y que se erigen como parte del **debido proceso** a partir de sus dos **núcleos** esenciales, esto es, siguiendo esas formalidades

<sup>26</sup> Ver jurisprudencia P./J. 47/95, Pleno de la Suprema Corte, Novena Época, registro digital: 200234, de contenido: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

También la tesis aislada 1a. LXXVI/2005, Primera Sala, Novena Época, registro digital: 177539, de rubro: "PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. De los artículos 14, segundo párrafo; 17, segundo párrafo y 107, fracción III, inciso a), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que constituye una formalidad esencial del procedimiento el hecho de que sea impugnado un acto definitivo de un tribunal que lesiona los intereses o derechos de una de las partes. En efecto, si los citados artículos 14 y 17 obligan, respectivamente, a que en los juicios seguidos ante los tribunales se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y a que la justicia se imparta de manera completa e imparcial, y por su parte el aludido artículo 107 presupone la existencia de medios impugnativos en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin al juicio mediante los cuales se nulifiquen, revoquen o modifiquen, es evidente que dentro de dichas formalidades están comprendidos los medios ordinarios de impugnación por virtud de los cuales se obtiene justicia completa e imparcial."



en un ámbito de igualdad, y atendiendo a los derechos inherentes a las personas en condiciones especiales de vulnerabilidad que acuden al juicio.<sup>27</sup>

**52.** La citación o llamamiento al juicio o recurso no sólo garantiza la posibilidad de que la persona convocada logre su audiencia frente al acto privativo, como lo es en el caso una resolución definitiva de segunda instancia, también que pueda ejercer los derechos que le asisten durante la sustanciación de la contienda judicial relativa hasta obtener una determinación que resuelva el punto controvertido sometido al análisis de un órgano jurisdiccional.

**53.** Sin embargo, el ejercicio de los derechos relativos dentro de la contienda y la forma de solucionarla debe atender a la naturaleza del acto o procedimiento al cual esa persona es llamada.

**54.** En ese sentido, el precepto impugnado establece un mecanismo diseñado **durante la sustanciación** del recurso de apelación en el sistema penal vigente, el cual reconoce los derechos de las partes en el proceso, y se desarrolla bajo los principios constitucionales de oralidad, contradicción, inmediatez, concentración, continuidad y publicidad que, desde luego, permean tanto en las etapas del juicio como en los recursos ordinarios que le derivan.

**55.** Debido a ello, el sistema que se obtiene del artículo reclamado se relaciona con la forma de conocer con claridad los agravios que serán considerados para resolver el recurso de apelación. Como lo precisó esta Primera Sala en el mencionado amparo directo en revisión 2666/2020, esto ocurre a través de dos formas: **a)** a petición de la parte recurrente; o **b)** cuando el Tribunal de Apelación lo considere necesario. Desahogada o no la audiencia, el expediente queda en estado de emitir resolución.<sup>28</sup>

**56.** En el primer caso, si la parte recurrente o la que se adhirió a la apelación considera necesario aclarar sus agravios, solicitará al Tribunal de Apelación

<sup>27</sup> Ver jurisprudencia 1a./J. 11/2014, Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2005716, de título: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO."

<sup>28</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales. Artículo 478. Supra, cita 19.



que escuche sus alegaciones aclaratorias en audiencia pública, supuesto en el cual, el órgano jurisdiccional se ve compelido a llevar a cabo esa audiencia y recibir las aclaraciones verbales relativas.<sup>29</sup>

**57.** En el segundo supuesto, el órgano de apelación, a la luz del contenido de los agravios hechos valer, si considera que existen razones para solicitar su aclaración parcial o total, y con ello queden precisados los motivos de reclamo hechos valer, lo cual garantizará que los planteamientos efectuados sean realmente atendidos.

**58.** En ese entendimiento, es posible apreciar que el citado mecanismo se erige, por un lado, como una garantía a la parte que ha formulado agravios para dejar en claro algunas posturas que considere que requieren precisiones, o encaminar de manera clara sus argumentos. Por el otro, actúa como una herramienta al alcance del órgano jurisdiccional para facilitar su tarea en la precisión de los reclamos y la forma en que deberá atenderlos para resolver el recurso conforme a los principios de exhaustividad, prontitud, congruencia, y completitud.

**59.** Así, **la celebración de la audiencia aclaratoria de agravios en apelación no constituye una obligación para el tribunal de alzada**, ya que su desahogo está condicionado a que la parte que expresó agravios la solicite, o bien, a que el órgano jurisdiccional considere necesaria su realización. En ambos supuestos se sigue el mismo objetivo, que es la debida identificación y alcance de los motivos de inconformidad para emitir una resolución que resuelva de manera efectiva el recurso como objetivos del recurso de apelación. Por lo que **el mecanismo que regula el precepto impugnado cuenta con una razonabilidad constitucionalmente válida.**

**60.** A partir de lo señalado, el hecho de que no se celebre la audiencia aclaratoria de alegatos cuando no se reúnan los requisitos a petición de parte<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Ídem. Artículo 477. Supra, cita 23.

<sup>30</sup> En este caso, se destacó que el señor \*\*\*\*\* a través de su defensora, no solicitaron la apertura de la audiencia aclaratoria de alegatos, y ante el Tribunal de Apelación señalaron expresamente



o atendiendo a un acto oficioso necesario por parte del Tribunal de Apelación, **no significa que al recurrente le sea transgredido el derecho a ser sentenciado en audiencia pública, en este caso en segunda instancia, previa citación.**

**61.** Lo anterior, porque a partir del contenido del precepto impugnado, la ausencia de dicha audiencia no implica que la parte recurrente no haya sido llamada a la tramitación del recurso y estuviera en oportunidad de imponerse de su contenido, y de expresar agravios, pues conforme al artículo 471 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>31</sup> aquél es informado sobre la tramitación de la segunda instancia. Asimismo, deberá señalar domicilio para ser notificado de las determinaciones que emita el Tribunal de Apelación.

**62.** El artículo reclamado tampoco impide, ni limita que a la parte recurrente o la que se ha adherido al recurso le sea dictada sentencia de apelación de plano en la propia audiencia, o por escrito dentro de los tres días siguientes como lo dispone el precepto 478 del aludido Código Nacional.<sup>32</sup>

**63.** Por tanto, es **infundado** el reclamo planteado por el señor \*\*\*\*\* , puesto que el artículo 476 impugnado no es violatorio del **derecho a ser sentenciado en audiencia pública previa citación**, aplicable al recurso de apelación, a que se refiere el numeral 17, párrafo sexto, de la Constitución Federal.

**64.** En otro punto, para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **recurso efectivo** es aquel que no sólo está previsto en la norma, o que sea admisible formalmente, sino que es necesario que sea el idóneo para reparar adecuadamente las afectaciones que se han detectado<sup>33</sup> y resolver

---

que no deseaban su desahogo, lo que puede corroborarse de la foja 29, párrafo 24, de la sentencia de amparo, en donde se advierte que dicha información se encuentra en la foja 351 del toca penal.

<sup>31</sup> Supra, cita 20.

<sup>32</sup> Supra, cita 19.

<sup>33</sup> Tesis aislada 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2002287, de tema: "DERECHO HUMANO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. NO PUEDEN CONSIDERARSE EFECTIVOS LOS RECURSOS QUE, POR LAS CONDICIONES GENERALES DEL PAÍS O POR LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DE UN CASO CONCRETO, RESULTEN ILUSORIOS."



la contienda de manera sencilla y rápida, sin que ello implique se resuelva de manera favorable a los intereses de los recurrentes,<sup>34</sup> siempre que se respeten los requisitos o presupuestos formales para entrar al fondo del asunto.<sup>35</sup>

**65.** Esta Primera Sala ya ha establecido que, desde el punto de vista de la **tutela jurisdiccional efectiva**, el derecho a acceder a un recurso ante una autoridad superior está regulado por el precepto 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cambio, el juicio de amparo se encuentra regulado en el diverso 25 del mismo ordenamiento.<sup>36</sup>

**66.** En este caso, el reclamo del recurrente no está encaminado al acceso al recurso de apelación, sino a que el precepto impugnado, al no establecer la obligatoriedad de una audiencia pública para emitir alegatos aclaratorios en la etapa de segunda instancia previo al dictado de la respectiva sentencia, generó que no le fuera brindado un recurso efectivo, lo que permita analizar su planteamiento desde esta última perspectiva.

**67.** El artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales **no violenta el derecho de contar con un recurso efectivo**.

**68.** Esto, porque si bien no regula de manera obligatoria que deba realizarse la audiencia aclaratoria de alegatos de manera previa a resolver una apelación, ello se debe a una **justificación razonable y robusta** desde el punto de

<sup>34</sup> Tesis aislada 1a. CXCVIII/2014 (10a.), Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2006472, de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE LAS ACCIONES INTENTADAS POR LOS GOBERNADOS NO SE RESUELVAN FAVORABLEMENTE A SUS INTERESES NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL."

<sup>35</sup> Ver jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.), Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2005717, de título y subtítulo: "PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA."

<sup>36</sup> Se trata de la jurisprudencia 1a./J. 8/2020 (10a.), Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2021551, de epígrafe: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO."



vista de los objetivos de ese recurso de segunda instancia, en el caso, de carácter definitivo para los derechos del revisionista en el juicio penal que le fue instruido.

**69.** Como se ha explicado en líneas anteriores, la apertura de dicha audiencia obedece a petición de la parte que expresó agravios como una **garantía a su favor** de que se examinen adecuadamente sus planteamientos, o bien, cuando lo considere la autoridad de apelación como **herramienta jurídica** para resolver de manera adecuada la controversia. El propósito fundamental de ambos supuestos es verificar la claridad parcial o total de los agravios hechos valer, para integrar debidamente la materia del reclamo en el recurso.

**70.** El ejercicio obtenido redundará en beneficio de la parte recurrente principal o la adhesiva, y de la sencillez del recurso, porque permitirá al tribunal revisor analizar con mayor claridad la controversia y dar respuesta frontal y oportuna a todos los planteamientos hechos valer, lo cual **favorecerá los principios de exhaustividad, prontitud, congruencia, y completitud** que deben prevalecer en toda resolución judicial.

**71.** Por otro lado, el hecho de que no se reúnan las circunstancias precisadas, significa por un lado que la parte que expresó agravios no considera que sus reclamos deban ser aclarados ante el Tribunal de Apelación, y que de la revisión de los mismos que efectuó dicho órgano jurisdiccional no advirtió razones para proceder conforme a la dinámica que regula el precepto impugnado, ello se traduce en que los motivos de inconformidad planteados son suficientemente claros para resolver la controversia atendiendo a los principios indicados.

**72.** Lo anterior, redundará de manera positiva en que el tribunal pueda resolver con mayor prontitud el asunto sometido a su consideración, aunado a que si el recurrente es la persona sentenciada en primera instancia, como es el caso en este asunto, cuenta con una garantía adicional, en el sentido de que el tribunal deberá suplir la deficiencia de sus agravios para resolver el recurso.

**73.** De esa forma lo estableció esta Primera Sala al emitir la jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN PENAL



EN EL SISTEMA ACUSATORIO. LAS SALAS DEBEN SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA PARA REPARAR OFICIOSAMENTE VIOLACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL IMPUTADO.<sup>37</sup>

74. A partir de lo señalado, se refuerza la decisión de que el precepto impugnado, al no establecer la obligatoriedad de una audiencia oral y pública de alegatos de manera previa a resolver la apelación, **no es violatorio del derecho a gozar de un recurso efectivo**, por el contrario, garantiza que el recurso de apelación pueda resolverse de manera rápida, sencilla, completa, congruente, y exhaustiva.

75. En esta tesitura, ante lo **infundado** de los planteamientos hechos valer por la parte recurrente, procede declarar la constitucionalidad del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales a partir de los reclamos planteados.

<sup>37</sup> Jurisprudencia 1a./J. 17/2019 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Registro digital: 2019737, de contenido: "De una lectura del artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales se desprenden dos reglas: (i) el órgano jurisdiccional debe reparar oficiosamente las violaciones a derechos fundamentales; pero (ii) cuando no se esté en ese supuesto, el órgano jurisdiccional debe limitarse al estudio de los agravios planteados, sin tener que fundar y motivar la ausencia de violaciones a derechos. Para precisar lo anterior es importante distinguir entre dos momentos diferentes: el análisis del asunto y el dictado de la sentencia. Así, aunque las reglas antes descritas cobran vigencia al momento de dictar la sentencia de apelación, el tribunal de alzada debe analizar la sentencia impugnada en su integridad para verificar que no existan violaciones a derechos humanos; y posteriormente, al emitir su decisión, debe limitarse al estudio de los agravios, salvo que hubiere advertido violaciones a los derechos fundamentales del imputado, en cuyo caso deberá reparar las violaciones oficiosamente. Por lo tanto, aunque los tribunales de alzada deben analizar toda la sentencia, no tienen el deber de reflejar ese análisis en los considerandos de su decisión. En consecuencia, se puede concluir que el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla –de manera implícita– el principio de suplencia de la queja a favor del imputado. Es importante precisar que la facultad de reparar violaciones a derechos de forma oficiosa se encuentra acotada a la materia del recurso. En este sentido, la suplencia de la queja no opera del mismo modo en procesos abreviados, que en procesos ordinarios. En el primer caso, tal como esta Primera Sala sostuvo en la **contradicción de tesis 56/2016**, sólo puede analizarse la violación a los presupuestos jurídicos para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal. Mientras que en el segundo, se podrá analizar cualquier acto que sea materia de la sentencia que resuelva el juicio oral y que implique una violación a los derechos fundamentales del acusado, como lo podrían ser, según sea el caso: la valoración de pruebas, el estudio de tipicidad, la reparación del daño y la individualización de la pena, entre otras cuestiones. Ahora, también debe aclararse que sólo se hace referencia a la suplencia de la queja en favor del imputado, por lo que la Primera Sala, en este momento, no se pronuncia sobre la aplicabilidad de ese principio en favor de otras partes."



## VI. Decisión

76. Debido a lo anterior, se determina la constitucionalidad del artículo **476 del Código Nacional de Procedimientos Penales**. En consecuencia, procede **confirmar** la sentencia recurrida que **negó** el amparo solicitado por la parte quejosa.

Por lo expuesto y fundado, se:

### RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a \*\*\*\*\* contra los actos y autoridades precisados en la sentencia recurrida.

**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 la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, 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. 8/2020 (10a.), 1a./J. 17/2019 (10a.), 1a./J. 28/2016 (10a.), 1a./J. 11/2014 (10a.), 1a./J. 10/2014 (10a.), 1a. CVI/2019 (10a.) y 1a. CXCVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas, 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas y 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libros 74, Tomo I, enero de 2020, página 589, con número registro digital: 2021551; 65, Tomo I, abril de 2019, página 732, con número de registro digital: 2019737; 31, Tomo I, junio de 2016, página 546, con número de registro digital: 2011871; 3, Tomo I, febrero de 2014, página 396, con número de registro digital: 2005716 y página 487, con número de registro digital: 2005717; 72, Tomo I, noviembre de 2019, página 376, con número de registro digital: 2021130; y 6, Tomo I, mayo de 2014, página 541, con número de registro digital: 2006472, respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCLXXVII/2012 (10a.), 1a. LXXVI/2005 y P./J. 47/95 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 526, con número de registro digital: 2002287; Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 299, con número de registro digital: 177539 y II, diciembre de 1995, página 133, con número de registro digital: 200234, respectivamente.

La tesis aislada de título y subtítulo: "APELACIÓN EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y ORAL. EL ARTÍCULO 476 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL ESTABLECER DE FORMA OPTATIVA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA ES INCONSTITUCIONAL, POR CONTRAVENIR EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN SU VERTIENTE DE RECURRIR EL FALLO ANTE UN JUEZ O TRIBUNAL SUPERIOR [ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS AISLADA II.4o.P.6 P (10a.)] citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación II.4o.P.10 P (10a.), en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3464, con número de registro digital: 2020715.



La sentencia relativa al amparo directo en revisión 2666/2020 citada en esta sentencia, 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 sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 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 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo al participar en la resolución del amparo directo en revisión 504/2021.

Emito el presente voto con la intención de separarme de algunas de las consideraciones que se sostienen en la sentencia.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado al declarar la constitucionalidad del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Al respecto, debo señalar que, si bien estoy de acuerdo sobre su constitucionalidad, porque no transgrede los principios de oralidad, contradicción, publicidad y continuidad que rigen el sistema procesal penal acusatorio y oral.

Sin embargo, no comparto las consideraciones que se desarrollan con relación a la audiencia de aclaración de alegatos, en el sentido de que se desarrolla de forma oral; porque a mi consideración, si bien es verdad que en el procedimiento de apelación se podían desahogar audiencias, no es menos cierto que el mismo es escrito y no oral.

Ello, porque como se advierte del título XII, Recursos, capítulo II, Recursos en particular, sección II, Apelación, apartado II, Trámite de apelación, del Código Nacional de Procedimientos Penales, la segunda instancia del proceso penal acusatorio, es de naturaleza preponderantemente escrita, pues desde la interposición del recurso, se señala que la formulación de agravios y su contestación por las partes, deben ser de manera escrita, hasta la resolución del medio de impugnación, en el que se prevé que el dictado de la sentencia podrá ser de plano, en audiencia o por escrito dentro de los tres días siguientes a la celebración de la misma.



Es por todo lo anterior que mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, pero separándome de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**AUDIENCIA ACLARATORIA DE ALEGATOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN. EL ARTÍCULO 476 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE LA PREVÉ, NO VULNERA EL DERECHO DE TODA PERSONA A SER SENTENCIADA EN AUDIENCIA PÚBLICA, PREVIA CITACIÓN, A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 17 Y 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS.**

Hechos: En una demanda de amparo directo se reclamó que el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales vulnera el derecho a ser sentenciado en audiencia pública, previa citación de las partes, en relación con el derecho a contar con un recurso efectivo. Ante la negativa del amparo decretada por el Tribunal Colegiado, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue remitido a este Alto Tribunal.

Criterio jurídico: El artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales que prevé la apertura de una audiencia aclaratoria de alegatos sólo en determinados supuestos y no de manera obligatoria en el recurso de apelación, no vulnera el derecho de toda persona a ser sentenciada en audiencia pública, previa citación, a que se refieren el artículo 17, párrafo sexto, en relación con el diverso 20, apartado B, fracción V, ambos de la Constitución Política del país.

Justificación: El precepto impugnado regula un mecanismo diseñado para la sustanciación del recurso de apelación en el que la apertura de una audiencia aclaratoria de alegatos no es obligatoria, sino que se realiza a petición de alguna de las partes recurrentes para no afectar sus estrategias legales, o cuando el tribunal de alzada lo considere necesario. Esto garantiza, por un lado, la oportunidad a la parte que ha formulado agravios para



clarificar su postura, o encaminar de manera clara sus argumentos, y por otro, sirve como una herramienta al alcance del órgano jurisdiccional para facilitar su tarea en la precisión de los reclamos y la forma en que deberá atenderlos para resolver el recurso conforme a los principios de exhaustividad, prontitud, congruencia y completitud. Así, el hecho de que el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales establezca sólo para algunos casos la celebración de una audiencia aclaratoria de alegatos durante el trámite del recurso de apelación, no significa que al recurrente le sea transgredido el derecho a ser sentenciado en audiencia pública, previa citación, como parte del derecho de audiencia, de las formalidades esenciales del procedimiento y del debido proceso. Lo anterior, puesto que ello no implica que la parte recurrente no haya sido llamada a la tramitación del recurso, que no estuviera en oportunidad de imponerse de su contenido, o que no pueda expresar agravios, pues dicho trámite está regulado en el artículo 471 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como tampoco impide ni limita que a la parte recurrente o la que se ha adherido al recurso le sea dictada sentencia de apelación de plano en la propia audiencia o por escrito dentro de los tres días siguientes a la celebración de la audiencia. Por lo tanto, el precepto impugnado no es violatorio del artículo 17, párrafo sexto, en relación con el diverso 20, apartado B, fracción V, ambos de la Constitución Política del país.

#### 1a./J. 26/2021 (11a.)

Amparo directo en revisión 504/2021. Froylán Solorio Peñaloza. 11 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Tesis de jurisprudencia 26/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**CONCURSO IDEAL DE DELITOS. LA INAPLICACIÓN DE LA REGLA PREVISTA EXPRESAMENTE POR EL LEGISLADOR PARA SANCIONARLO Y CONFIGURAR JUDICIALMENTE OTRA DISTINTA, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE DIVISIÓN DE PODERES, YA QUE EL JUZGADOR ÚNICAMENTE PUEDE IMPONER LA PENA PREVISTA EXPRESAMENTE POR LA LEY, DEBIENDO HACERLO EN LOS TÉRMINOS CONTEMPLADOS POR EL PROPIO LEGISLADOR.**

**DELITOS DE COMISIÓN POR OMISIÓN. EL DEBER DE VIGILAR DETERMINADAS FUENTES DE PELIGRO NO DERIVA DE UNA SIMPLE RELACIÓN JERÁRQUICA O DEL LUGAR QUE EL IMPUTADO OCUPE EN UN ORGANIGRAMA O ESCALAFÓN, SINO DE SU POSICIÓN DE GARANTE, DERIVADA DE LA LEY, DE UN CONTRATO O DE SU PROPIO ACTUAR PRECEDENTE.**

**DELITOS DE COMISIÓN POR OMISIÓN. SU REPROCHE PENAL NO DERIVA DE LA REALIZACIÓN DE UNA ACCIÓN QUE PONGA EN MARCHA UNA CADENA CAUSAL DIRIGIDA A LA PRODUCCIÓN DE LOS RESULTADOS MATERIALES PROHIBIDOS POR LA LEY, SINO DE LA INOBSERVANCIA DE UN DEBER ESPECÍFICO DE ACTUAR, A FIN DE IMPEDIR TALES CONSECUENCIAS.**

AMPARO DIRECTO 19/2019. 26 DE MAYO DE 2021. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JORGE VÁZQUEZ AGUILERA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al día veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

## SENTENCIA

1. Que recaer al amparo directo 19/2019, promovido por \*\*\*\*\*<sup>1</sup>, por propio derecho, contra actos del Tercer Tribunal Unitario del Quinto Circuito, en su carácter de autoridad responsable ordenadora, así como del Juez Primero de Distrito en el Estado de Sonora, como ejecutor, consistentes, respectivamente,

<sup>1</sup> En libertad provisional bajo caución.



en la resolución de nueve de junio de dos mil diecisiete, dictada en el toca penal \*\*\*\*\* , del índice del mencionado Tribunal Unitario, y su ejecución, al estimar los violatorios de los derechos humanos reconocidos en los artículos 1o., 14, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>2</sup>

## I. ANTECEDENTES

2. A través de la indicada resolución, el Tribunal Unitario responsable modificó la sentencia emitida en primera instancia en la causa penal \*\*\*\*\* y sus acumuladas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .<sup>3</sup>

3. Esos expedientes derivaron de lo sucedido el cinco de junio de dos mil nueve, en la Guardería ABC, Sociedad Civil (en lo subsecuente Guardería ABC), ubicada en la ciudad de Hermosillo, Sonora, perteneciente al esquema vecinal comunitario del Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante IMSS), donde tras un incendio, iniciado en la bodega contigua, ocupada por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, lamentablemente perdieron la vida cuarenta y nueve menores de edad y resultaron lesionadas al menos cuarenta y tres personas más, en su mayoría niñas y niños.

4. La demanda de amparo se turnó al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, bajo el número de expediente \*\*\*\*\* . Una vez recibidas las constancias de emplazamiento de los terceros interesados, el veintiocho de junio de dos mil diecisiete ese escrito inicial se admitió a trámite.<sup>4</sup> El dos de agosto siguiente se ampliaron los conceptos de violación<sup>5</sup> y en sesión de veintisiete de marzo de dos mil dieciocho, el indicado tribunal de amparo solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atracción del caso.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> La determinación reclamada recayó a los recursos de apelación interpuestos por diversos sentenciados –entre ellos el quejoso–, las víctimas directas e indirectas, así como por el agente del Ministerio Público de la Federación adscrito al citado Juzgado de Distrito.

<sup>3</sup> Esta última originalmente del índice del Juzgado Octavo de Primera Instancia Penal de Hermosillo, Sonora.

<sup>4</sup> Cuaderno de amparo 238/2017, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. Fojas 310 a 313.

<sup>5</sup> Ibidem, fojas 328 a 625.

<sup>6</sup> Ibidem, fojas 638 a 649.



5. Al estimar satisfechos los requisitos de interés y trascendencia para que este Alto Tribunal resolviera el asunto, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, esta Primera Sala lo atrajo,<sup>7</sup> ya que su estudio permitiría examinar la regularidad constitucional de la sentencia reclamada, en la cual, tras declararse la inconveniencia del primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal vigente al momento de los hechos, se convalidó la inaplicación de la regla prevista por el legislador ordinario para sancionar el concurso ideal de delitos, configurándose judicialmente otra.

6. Así, se consideró la necesidad de decidir si tal proceder resulta o no compatible con el principio de legalidad en materia penal, consagrado en el párrafo tercero del artículo 14 de nuestra Constitución General, cuya observancia proscribire la posibilidad de imponer penas por analogía o mayoría de razón.<sup>8</sup>

7. Sin embargo, previo a analizar si la citada configuración judicial de una regla sancionatoria distinta a la prevista legalmente se apegó o no a derecho, se debe determinar si la conclusión alcanzada sobre la comisión de los injustos atribuidos y la plena responsabilidad del inconforme en su comisión fue o no correcta, pues tales aspectos constituyen los presupuestos básicos que condicionan la imposición de las penas, cualquiera que sea la regla sancionadora aplicable al referido concurso delictual.

## II. COMPETENCIA

8. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>9</sup> 40 de la

<sup>7</sup> Solicitud de la facultad de atracción \*\*\*\*\*.

<sup>8</sup> Que establece: "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."

<sup>9</sup> "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:

"...



actual Ley de Amparo<sup>10</sup> y 21, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>11</sup> esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente para conocer del presente juicio de amparo directo por atracción, pues guarda relación con una materia de su especialidad, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA

9. La acción que dio lugar al presente asunto se ejerció dentro del plazo de ocho años a que se refiere el artículo 17, fracción II, de la ley de la materia,<sup>12</sup> toda vez que la sentencia reclamada se notificó al quejoso el nueve de junio de dos mil diecisiete<sup>13</sup> y la demanda la presentó el doce de ese mes y año, ampliando sus conceptos de violación el dos de agosto siguiente.<sup>14</sup>

### IV. EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO

10. El Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto determinó la existencia de la resolución combatida, sin que esta Primera Sala advierta alguna irregularidad al respecto.<sup>15</sup>

---

"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."

<sup>10</sup> Que en lo conducente indica:

"El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del procurador general de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten ..."

<sup>11</sup> "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"III. ...

"b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>12</sup> "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

" ...

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de ocho años; ..."

<sup>13</sup> Véase la certificación correspondiente. Foja 776 vuelta, del toca de apelación.

<sup>14</sup> Véase la nota 4.

<sup>15</sup> Considerando segundo de la resolución de 27 de marzo de 2018. Foja 639 del cuaderno de amparo 238/2017.



## V. PROCEDENCIA

11. En el caso no se hicieron valer causales de improcedencia, ni se advierte la posible actualización de alguna.<sup>16</sup>

## VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

12. **Hechos.** La Guardería ABC se ubicaba en la esquina de las calles Mecánicas y Ferrocarrileros de la colonia Y griega, en la ciudad de Hermosillo, Sonora. Se instaló en una bodega adaptada dentro de una nave industrial, dividida en tres secciones. La sección poniente la ocupaba la citada guardería, mientras las dos restantes conformaban una unidad conocida como bodega "Glosa", arrendada por la Secretaría de Hacienda de esa entidad federativa –ahí había, entre otras cosas, gran cantidad de papel y tres vehículos–. Las secciones compartían un techo de lámina y su muro medianero presentaba algunos orificios. De acuerdo con las constancias allegadas,<sup>17</sup> se tuvo por acreditado que el día de los hechos sucedió lo siguiente:

"Alrededor de las catorce horas con cuarenta minutos, mientras los menores dormían la siesta, hubo un corto circuito en la bodega 'Glosa'.<sup>18</sup> Las chispas cayeron sobre el papel que ahí se almacenaba y éste comenzó a arder. El calor y las llamas alcanzaron el aislamiento de espuma de poliuretano aplicado por debajo de la plataforma del techo de lámina, lo cual propagó el incendio por toda la sección, cayendo material ardiente sobre el papel restante que estaba en varios anaqueles, intensificándose el incendio.

"Esto forzó el egreso de calor y gases hacia la guardería, a través de los orificios o aperturas que existían en el muro que compartía con la bodega. El fuego dañó la canaleta para agua de lluvia que corría sobre el citado muro, permitiendo que las llamas y los gases cruzaran por debajo hasta llegar a la plataforma del techo de la guardería, lo que produjo la ignición de la espuma de poliuretano, acumulándose el humo y el calor entre la techumbre y los paneles de cielo raso,

<sup>16</sup> El Ministerio Público de la Federación presentó intervención, solicitando la negativa del amparo.

<sup>17</sup> Ver anexos I y II.

<sup>18</sup> Se estimó que esto pudo ser en el motor de un enfriador de aire.



así como por encima de un toldo plástico tipo carpa que cubría la parte central, utilizada como salón de usos múltiples, sin que los detectores de humo se activaran, pues estaban instalados por debajo del falso plafón. De esta manera, el incendio progresó en condiciones de combustión súbita y las losetas del cielo raso y el toldo plástico cayeron en pedazos. En poco tiempo las instalaciones se llenaron de calor y de humo denso y tóxico –durante el incendio se produjo un apagón que causó una oscuridad casi total–.

"Cuando algunas educadoras se percataron del humo, avisaron a otras y activaron la alarma manual de emergencias. Las maestras encargadas de los salones del lado oriente –colindantes con la bodega ‘Glosa’– intentaron despertar a los niños, pero sólo lograron evacuar a unos cuantos debido a la dificultad de cruzar el salón de usos múltiples y a la imposibilidad de regresar para rescatar a más. Las educadoras de las salas del lado poniente, iniciaron la evacuación por la ‘salida de emergencia’ ubicada en el salón de Lactantes C y posteriormente por boquetes en la pared realizados durante las labores de auxilio. La evacuación de los niños que se encontraban en el salón de Maternal A se realizó principalmente a través de un boquete que los vecinos realizaron en la pared orientada hacia la calle Ferrocarrileros. En distintos momentos las maestras y la directora intentaron abrir la puerta de salida al patio, así como la del almacén, pero éstas abrían hacia adentro, lo que dificultó su utilización."

13. **Contenido de la sentencia reclamada.** De la lectura de la citada resolución se desprende sustancialmente lo siguiente:

13.1 Al estimar por una parte infundados y por otra inoperantes los agravios hechos valer por las víctimas y el Ministerio Público, el Tribunal de Apelación confirmó la absolución de las sentenciadas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* ,<sup>19</sup> quienes en el momento procesal oportuno fueron acusadas de haber cometido el delito de ejercicio indebido del servicio público, previsto por el artículo 214, fracción III, del Código Penal Federal, vigente en la época de los hechos.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Ver pp. 341 a 405 del fallo combatido.

<sup>20</sup> "Artículo 214. Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:  
"...

"III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración



La citada acusación se basó en que, en su condición de jefa de departamento –la primera– y coordinadoras zonales de Guarderías del IMSS en la delegación de Hermosillo, Sonora –las restantes–, teniendo conocimiento por razón de su empleo de la posible afectación grave al patrimonio o intereses de ese organismo público descentralizado, no informaron por escrito a su superior jerárquico de esa situación.

Al respecto, el Juez de la causa esencialmente estimó que el agente del Ministerio Público de la Federación no aportó medios de convicción suficientes para acreditar que hubo dolo en la actuación de las imputadas.

13.2 También se confirmó la absolución de los sentenciados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* –aquí quejoso–,<sup>21</sup> a quienes se les imputó el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, descrito en el numeral 217, fracciones I, inciso b) y II de ese mismo ordenamiento legal.<sup>22</sup>

De acuerdo con la postura ministerial se dijo que, en su calidad de delegado estatal del IMSS en el Estado de Sonora, presidenta y secretario del Consejo de Administración de la Guardería ABC, respectivamente, de manera indebida otorgaron y solicitaron una "autorización" de contenido económico para el funcionamiento de esa guardería.

En primera instancia se determinó que el convenio modificatorio del contrato de prestación del servicio de guardería de veintinueve de marzo y el contrato

---

pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades."

<sup>21</sup> Ver pp. 405 a 420 de la resolución reclamada.

<sup>22</sup> "Artículo 217. Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

"...

"I. El servidor público que indebidamente:

"...

"B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

"...

"II. Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidamente de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y ..."



de prestación del servicio de guardería de veintinueve de diciembre, ambos de dos mil seis –por los cuales operaba la mencionada Guardería ABC al momento del incendio–, no eran propiamente "*autorizaciones*", como desacertadamente lo había sostenido el agente del Ministerio Público de la Federación en sus conclusiones acusatorias, sino "*conciertos espontáneos de obligaciones y derechos, en un plano de igualdad entre las partes*".

13.3 Asimismo, se confirmó la absolución de los sentenciados \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , a quienes se imputó el delito de lesiones cometidas por culpa, previsto por el artículo 289, segunda parte, del Código Penal Federal,<sup>23</sup> perpetrado en agravio de la menor \*\*\*\*\* . La razón de tal absolución fue que no se presentó la querrela correspondiente.<sup>24</sup>

13.4 De igual modo se reiteró la absolución decretada a favor de los sentenciados \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , respecto del delito de lesiones culposas, tipificado conforme a lo dispuesto en los artículos 288 y 289, párrafo primero, primera parte, del Código Penal antes invocado,<sup>25</sup> con relación a las víctimas menores de edad \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , "*por no haberse expresado motivo alguno de inconformidad*", así como

<sup>23</sup> "Artículo 289. Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrán de tres a ocho meses de prisión, o de treinta a cincuenta días multa, o ambas sanciones a juicio del Juez. Si tardare en sanar más de quince días, se le impondrán de cuatro meses a dos años de prisión y de sesenta a doscientos setenta días multa. "En estos casos, el delito se perseguirá por querrela, salvo en el que contempla el artículo 295, en cuyo caso se perseguirá de oficio."

<sup>24</sup> Véase pp. 420 a 433 de la sentencia de segunda instancia.

<sup>25</sup> "Artículo 288. Bajo el nombre de lesión, se comprende no solamente las heridas, escoriaciones, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, sino toda alteración en la salud y cualquier otro daño que deje huella material en el cuerpo humano, si esos efectos son producidos por una causa externa."

"Artículo 289. Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrán de tres a ocho meses de prisión, o de treinta a cincuenta días multa, o ambas sanciones a juicio del Juez. Si tardare en sanar más de quince días, se le impondrán de cuatro meses a dos años de prisión y de sesenta a doscientos setenta días multa. "En estos casos, el delito se perseguirá por querrela, salvo en el que contempla el artículo 295, en cuyo caso se perseguirá de oficio."



la absolución, respecto de ese injusto y por idéntico motivo, del sentenciado \*\*\*\*\* , en torno al injusto cometido contra el menor de edad \*\*\*\*\* .<sup>26</sup>

13.5 Por esa razón –falta de inconformidad– también se confirmaron las siguientes absoluciones:

- La de los sentenciados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , quienes fueron acusados del delito de lesiones culposas, descrito en los numerales 288 y 289, primer párrafo, segunda parte, del indicado código punitivo,<sup>27</sup> con relación a las víctimas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .<sup>28</sup>

- La del sentenciado \*\*\*\*\* , respecto de ese mismo injusto, pero con relación a las víctimas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .<sup>29</sup>

- La de los sentenciados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , acusados por ese mismo delito, pero por lo que hace a las víctimas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .<sup>30</sup>

13.6 Reiteró la condena a los sentenciados \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por su plena responsabilidad penal en la comisión de los delitos de lesiones y homicidio, en detrimento, respectivamente, de cuarenta y tres personas, en su mayoría niñas y niños, y cuarenta y nueve menores de edad.

Se determinó que esos injustos fueron cometidos de manera culposa y eran sancionables en términos de los numerales 302, 307, 288, 289, primer párrafo, segunda parte, 290, 291, 292 y 293 del Código Penal Federal vigente

<sup>26</sup> Ver pp. 433 y 434 del fallo reclamado.

<sup>27</sup> El contenido de esos preceptos legales aparece transcrito en la nota a pie 17.

<sup>28</sup> Consultar p. 434 de la sentencia combatida.

<sup>29</sup> Véase p. 435 de la determinación sujeta a control constitucional.

<sup>30</sup> Ibidem, pp. 435 y 436.



en la época de los hechos, con relación a los ordinales 7o., 9o., 13, fracción II, 18, primera parte, y 60 de ese mismo ordenamiento.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Que, en ese orden, señalan:

"Artículo 302. Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro."

"Artículo 307. Al responsable de cualquier homicidio simple intencional que no tenga prevista una sanción especial en este código, se le impondrán de doce a veinticuatro años de prisión."

"Artículo 288. Bajo el nombre de lesión, se comprende no solamente las heridas, escoriaciones, contusiones, fracturas, dislocaciones, quemaduras, sino toda alteración en la salud y cualquier otro daño que deje huella material en el cuerpo humano, si esos efectos son producidos por una causa externa."

"Artículo 289. Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrán de tres a ocho meses de prisión, o de treinta a cincuenta días multa, o ambas sanciones a juicio del Juez. Si tardare en sanar más de quince días, se le impondrán de cuatro meses a dos años de prisión y de sesenta a doscientos setenta días multa.

"En estos casos, el delito se perseguirá por querrela, salvo en el que contempla el artículo 295, en cuyo caso se perseguirá de oficio."

"Artículo 290. Se impondrán de dos a cinco años de prisión y multa de cien a trescientos pesos, al que infiera una lesión que deje al ofendido cicatriz en la cara, perpetuamente notable."

"Artículo 291. Se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientos a quinientos pesos, al que infiera una lesión que perturbe para siempre la vista, o disminuya la facultad de oír, entorpezca o debilite permanentemente una mano, un pie, un brazo, una pierna, o cualquier otro órgano, el uso de la palabra o alguna de las facultades mentales."

"Artículo 292. Se impondrán de cinco a ocho años de prisión al que infiera una lesión de la que resulte una enfermedad segura o probablemente incurable, la inutilización completa o la pérdida de un ojo, de un brazo, de una mano, de una pierna o de un pie, o de cualquier otro órgano; cuando quede perjudicada para siempre, cualquiera función orgánica o cuando el ofendido quede sordo, impotente o con una deformidad incorregible.

"Se impondrán de seis a diez años de prisión, al que infiera una lesión a consecuencia de la cual resulte incapacidad permanente para trabajar, enajenación mental, la pérdida de la vista o del habla o de las funciones sexuales."

"Artículo 293. Al que infiera lesiones que pongan en peligro la vida, se le impondrán de tres a seis años de prisión, sin perjuicio de las sanciones que le correspondan conforme a los artículos anteriores."

"Artículo 7o. Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

"En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omite impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente ..."

"Artículo 9o. Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, y obra culpablemente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales."

"Artículo 13. Son autores o partícipes del delito:

"...





\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .

Se concluyó que esos injustos de lesiones y homicidio les eran atribuibles a los sentenciados por haberse actualizado la figura jurídica conocida como comisión por omisión, al considerar que si bien los resultados típicos de índole material, identificados como la alteración de la integridad personal y privación de la vida de los sujetos pasivos, fueron materialmente causados por la intoxicación y quemaduras sufridas por las víctimas durante el incendio suscitado el día de los hechos, lo cierto era que pudieron evitarse o disminuirse de haberse adoptado las medidas correspondientes.

Sobre el particular se destacó que la Guardería ABC, al celebrar con el IMSS el contrato de veintinueve de diciembre de dos mil seis, adquirió la obligación de prestar sus servicios "con estricto apego al Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería" y de conformidad con la "normatividad establecida por el Instituto Mexicano del Seguro Social", correspondiéndole la obligación de "mantener vigentes todas las autorizaciones necesarias para el funcionamiento de la guardería, así como el deber de conservar el inmueble e instalaciones en que se proporcionaría dicho servicio en condiciones adecuadas de utilidad y funcionamiento".<sup>32</sup>

Desprendiéndose del material probatorio allegado que, al momento de los hechos "... en la guardería no había puertas de emergencia que tuvieran abatimiento hacia fuera del inmueble, con las dimensiones reglamentarias y con un mecanismo de fácil apertura, que además, condujeran directamente al exterior, sin cruzar por cocinas, bodegas o áreas similares; en tanto que en la infraestructura del plantel se utilizaron materiales inflamables; sin que funcionaran óptimamente los detectores de humo, de lo que se entiende que no había un dictamen de seguridad realmente expedido en términos de las disposiciones reglamentarias aplicables".<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Véase la sentencia combatida, p. 797.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 836.



Aspectos que "conformaron los factores de riesgo que produjeron los resultados típicos, porque se retardó la evacuación del inmueble y se potenció el fuego iniciado en la bodega contigua".<sup>34</sup>

Respecto del quejoso, específicamente, se concluyó que tenía a su cargo los siguientes deberes:

- La colocación de puertas de emergencia independientes de las de uso normal, con abatimiento hacia fuera, dimensiones reglamentarias, mecanismos de fácil apertura y que condujeran directamente al exterior, a fin de no tener que cruzar por cocinas, bodegas o áreas similares.

- Que la puerta normal de salida tuviese las dimensiones reglamentarias, abrir hacia afuera, con un mecanismo para cerrarla y otro para abrirla –desde dentro–, mediante una operación simple de empuje.

- Utilizar únicamente materiales ignífugos en la construcción del inmueble, lo cual implicaba no utilizar telones, carpas, plafones y poliuretano que produjeran gases y humos tóxicos.

- Contar con detectores de humo en óptimas condiciones de funcionamiento.

- Implementar medidas tendentes a "*impedir la fácil y rápida propagación de un incendio, así como una aletargada evacuación*".<sup>35</sup>

En el entendido que el inconforme también debía "*cuidar*" que la Guardería ABC contara con "*un dictamen favorable de seguridad, pero verdaderamente expedido en términos de las disposiciones reglamentarias aplicables*".<sup>36</sup>

Se desestimó que el peticionario de garantías sólo tuviera como actividad "*firmar los cheques para los pagos correspondientes*" –como declaró durante el procedimiento penal de origen–, al haberse acreditado que contaba con "*facul-*

<sup>34</sup> Ibidem, p. 853.

<sup>35</sup> Ibidem, pp. 971 y 972.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 973.



tades de representación como apoderado general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y de riguroso dominio"; pero además, en unión de otra persona, "acudió al jefe delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, con residencia en ciudad Obregón, Sonora, pretendiendo prestar un servicio subrogado de guardería a hijos de trabajadores afiliados al instituto", siendo "quien ubicó el inmueble que serviría para ello",<sup>37</sup> de tal modo que estuvo "al tanto de la licencia de uso de suelo", "continuó con la gestión para la instalación del plantel subrogado, estando consciente de las áreas que lo conformarían", actuando como "un administrador activo en la operación material de la Guardería ABC", teniendo "el compromiso de constatar la normatividad que le incumbía a su representada en materia de protección civil, a fin de cumplirla", estando "consciente del número de infantes y del personal que acudían a la Guardería ABC, Sociedad Civil, como también de las circunstancias notorias tales como la existencia de la bodega aledaña, las particularidades de las puertas de salida del inmueble que ocupaba la guardería y los materiales con que estaba acondicionada ésta, sin que gestionara las adecuaciones necesarias".<sup>38</sup>

Así, aunque el siniestro no inició en la guardería, sino en la bodega contigua –se dijo que por razones imputables a otras personas–, esa situación no impedía considerar que el solicitante del amparo no hubiera estado en posibilidad de evitar los resultados típicos imputados mediante las acciones omitidas, pues tratándose de delitos culposos, "no existe la compensación de culpas".<sup>39</sup>

Respecto a las sanciones impuestas al solicitante de la protección constitucional, se resolvió lo siguiente:

En interés superior de los menores afectados y con base en el principio de proporcionalidad, en un control de convencionalidad *ex officio*, se inaplicó la regla sancionadora del concurso ideal de delitos, prevista en el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal vigente al momento de los hechos.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Ibidem, p. 990.

<sup>38</sup> Ibidem, pp. 991 y 992.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 1505.

<sup>40</sup> Por la cual debían imponerse las sanciones correspondientes al delito mayor, aumentadas solamente hasta en una mitad del máximo de su duración.



Así, tras fijar la gravedad de la culpa en un punto equidistante entre la mínima y la media, y a fin de sancionar eficazmente la conducta omisiva del justicia-ble, se le impusieron las siguientes consecuencias jurídicas:

- La pena individualizada del injusto que merecía la mayor, esto es, la de uno de los homicidios, así como una porción de las penas individualizadas del resto de los injustos sujetos a concurso, arrojando un total de veintiocho años, once meses y cuatro días de prisión.

- La obligación de reparar de manera integral, proporcional y mancomunada el daño sufrido por las víctimas y ofendidos, cuyo monto deberá determinarse en ejecución de sentencia; y,

- La suspensión de sus derechos políticos y civiles por el tiempo que dure la sanción carcelaria impuesta.

Por otro lado, también ordenó su amonestación pública para prevenir su reincidencia y le negó los sustitutivos de la sanción privativa de libertad, así como el beneficio de la condena condicional.

#### **14. Conceptos de violación expresados en la demanda y su ampliación.**

El quejoso sostiene que la sentencia reclamada infringe lo dispuesto en los artículos 1o., 14, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7, 8, 9, 13, 15, 17, 29, 30, 31, 35, 38, 42, 45, 46, 52, 60, 64, 220, 223, 234, 235, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 302, 307 y 320 del Código Penal Federal, así como 141, 280, 284, 285, 288 y 289 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues desde su perspectiva, el Tribunal Unitario responsable debió revocar la sentencia apelada y absolverlo de los delitos materia de la condena, al ser evidente la existencia de diversas violaciones a sus derechos humanos y a las garantías previstas para su protección. Al respecto, sustancialmente aduce:

14.1 Ninguna de las pruebas allegadas a la causa acredita que hubiera tenido el deber jurídico de evitar los resultados materiales atribuidos.

La normatividad aplicable, la jurisprudencia y la doctrina en la materia señalan que la responsabilidad penal en la comisión de esa clase de injustos deriva



del incumplimiento de una obligación fundada en una ley, en un contrato o en el propio actuar precedente.

Bajo esa óptica, su simple nombramiento como miembro del Consejo de Administración de la Guardería ABC y secretario de ésta, no le generaron un deber en ese sentido.

De acuerdo con lo determinado por la propia autoridad responsable ordenadora, el citado deber se infringió por la utilización de materiales inflamables en la construcción del inmueble y por el indebido diseño de las salidas de emergencia.

En principio, para arribar a esa conclusión era menester señalar, con absoluta precisión, la ley, el contrato o el actuar precedente del quejoso por el cual se estimó le correspondía supervisar las decisiones tomadas sobre el uso de los mencionados materiales y el diseño de las indicadas salidas de emergencia.

Por otro lado, la responsabilidad penal exige no sólo la posibilidad física de actuar, sino primordialmente la constatación del deber jurídico de evitación, el cual, en el caso concreto, se tuvo por demostrado mediante afirmaciones genéricas, carentes de sustento.

En efecto, en la especie, se concluyó que dicho deber derivó del contrato celebrado entre la Guardería ABC y el IMSS, pero se omitió señalar la cláusula o sección correspondiente del citado acuerdo de voluntades que así lo estableciera –lo cual implica oscuridad en la decisión, dejándolo en estado de indefensión–.

Con relación a ello, en la sentencia reclamada se atribuyó al inconforme la condición de "*autorizado*" por el IMSS para prestar el servicio de guardería, pero se soslayó que el contrato respectivo no lo celebró él en lo personal, sino la Guardería ABC, cuya personalidad jurídica es totalmente distinta a la suya.

Tampoco hay evidencia de que el peticionario del amparo se encargara de supervisar las decisiones sobre los materiales a usar y el diseño de las salidas de emergencia, a fin de desprender su deber de evitación de su propio actuar precedente.



Además, en ninguno de los dictámenes periciales allegados se menciona específicamente la ley, el contrato o actuar precedente del cual derivó su deber de evitación –situación similar ocurre tratándose de las declaraciones de los testigos y coimputados, pues nada dijeron al respecto–.

Suponiendo sin conceder que alguien cometió una conducta punible al amparo de la representación de la Guardería ABC, se debió considerar que el inconforme no era su director, gerente o representante legal y, por consiguiente, no debía responder jurídicamente de tales injustos.

Con relación al tema se debió estar a lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, el cual, al resolver el amparo en revisión 169/2010, con apoyo en el manual relativo al procedimiento de seguridad e higiene para las guarderías del esquema vecinal comunitario del IMSS, concluyó que la directora de la Guardería ABC era la única responsable de verificar y participar en la aplicación del programa de protección civil, así como la obligada a observar y coordinar las medidas de seguridad para evacuar el inmueble en caso necesario, conforme a las normas oficiales NOM-093-1994 y NOM-167-1997.

Postura que también sostuvieron el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora (amparo indirecto 1286/2009) y el Primer Tribunal Unitario del Quinto Circuito (amparo indirecto 21/2012).

La responsabilidad de la directora de la Guardería ABC se corrobora con el oficio 0990013200000/DRECSG/2013/0146, de nueve de julio de dos mil trece, suscrito por el titular de la División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guarderías del IMSS, donde se dice que esa responsabilidad deriva de los siguientes ordenamientos:

- Artículos 3.4, 3.5, 3.6 y 5 del procedimiento para el ingreso del niño a guardería del esquema vecinal comunitario.
- Preceptos 3, 4, 7.1.8, 7.4.2 y 7.4.14 de la norma que establece las disposiciones para la operación del servicio de guarderías.
- Numerales 3 y 5 del procedimiento para la inscripción del niño en guarderías del esquema vecinal comunitario.



- Ordinales 3 y 5 del procedimiento para el registro de asistencia de los niños e informe estadístico mensual en las guarderías del esquema vecinal comunitario.

- Artículos 3 y 5 del procedimiento para la dotación, control y desarrollo de los recursos humanos en guarderías de los esquemas madres IMSS, ordinario, vecinal comunitario único y guardería integradora.

- Numerales 3 y 5 del manual de organización de la jefatura delegacional de servicios de prestaciones económicas y sociales.

- Guía y criterios de supervisión del servicio de administración.

- Directrices 38 y 39 para la supervisión-asesoría en guarderías.

- Preceptos 4.48 y actividades 28, 29, 32, 37 a 42 del procedimiento para la supervisión-asesoría de la operación del servicio de guarderías.

- Numerales 3 y 4 de la norma que establece las disposiciones para la coordinación entre las guarderías y las unidades de medicina familiar, a fin de proporcionar a los niños usuarios atención médica, acciones de prevención, control y vigilancia epidemiológica.

- Artículos 2, 3 y 5 del procedimiento para la inscripción, ingreso y control de la población infantil en guarderías de los esquemas madres IMSS, ordinario, vecinal comunitario único y guardería integradora.

- Ordinales 3.1, 3.4, 3.5 y 5 del procedimiento de conservación, mantenimiento y servicios generales en guarderías del esquema vecinal comunitario.

- Numerales 3.2 a 3.6 y 5 del procedimiento para la supervisión-asesoría interna y externa en las guarderías del esquema vecinal comunitario.

- Precepto 8.1.3.4 de la norma que establece las disposiciones para la aplicación de la vigilancia epidemiológica en el IMSS.

- Artículos 3.1, 3.2, 3.6, 3.7, 3.9, 3.10 y 5 del procedimiento de seguridad e higiene en las guarderías del esquema vecinal comunitario.



- Ordinales 2, 3 y 5 del procedimiento para la mejora continua en el servicio de guarderías de los esquemas madres IMSS, ordinario, vecinal comunitario único y guardería integradora.

- Preceptos 2, 3 y 5 del procedimiento de servicios generales y recursos materiales para las guarderías de los esquemas madres IMSS, ordinario, vecinal comunitario único y guardería integradora.

En atención a lo señalado, la sentencia combatida resulta ilegal, carece de fundamentación y motivación e infringe los principios de exhaustividad y congruencia.

Cita en apoyo los criterios de interpretación de rubros: "CULPA. HAY ESTADO SUBJETIVO DE CULPA CUANDO EL AGENTE FALTA AL DEBER DE PREVISIÓN Y CUIDADO QUE LA LEY IMPONE Y SI EN ESAS CONDICIONES SE PRODUCE LA MUERTE DE UNA PERSONA, QUEDA CONFIGURADO EL DELITO DE HOMICIDIO." (Sala Auxiliar, Quinta Época), "VIOLACIÓN AL DEBER DE CUIDADO DERIVADO DE LA CALIDAD DE GARANTE. PARA QUE SE ACTUALICE DEBE ESTABLECERSE QUÉ DISPOSICIÓN DEL ORDENAMIENTO O QUÉ OTRA CLASE DE FUENTE, EN SU CASO, PREVÉ LA OBLIGACIÓN DEL INculpADO DE ACTUAR EN DETERMINADO SENTIDO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DEL BIEN JURÍDICO DE QUE SE TRATE." (Tesis aislada II.2o.P.230 P, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito), "DEBER DE CUIDADO DERIVADO DE LA CALIDAD DE GARANTE. NO ES DABLE EXIGIR SU CUMPLIMIENTO CUANDO NO SE ESTÁ EN POSIBILIDAD DE ASUMIRLO POR FALTA DE CONOCIMIENTOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS O POR IMPOSIBILIDAD MATERIAL." (Tesis II.2o.P.229 P, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito), "SENTENCIAS CIVILES, CONGRUENCIA DE LAS (LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ)." (Jurisprudencia 1a./J. 34/99, Primera Sala, Novena Época), "CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS." (Jurisprudencia 1a./J. 33/2005, Primera Sala, Novena Época), "CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIOS DE SUS DIFERENCIAS Y CASO EN QUE EL LAUDO INCUMPLE EL SEGUNDO DE ELLOS." (Tesis IV.2o.T. J/44, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito), "SENTENCIAS, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE



LAS." (Tesis I.6o.C. J/42, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito), "PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL." (Tesis I.1o.A. J/9, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (Tesis aislada, Segunda Sala, Séptima Época), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE." (Jurisprudencia 1a./J. 139/2005, Primera Sala, Novena Época), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO. GARANTÍA DE LA AUTORIDAD AL EMITIRLO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE FUNDAMENTE SU ACTUACIÓN Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL." (Tesis aislada, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), "SENTENCIA DE AMPARO. LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN VIOLA EL ARTÍCULO 77 DE LA LEY DE LA MATERIA." (Tesis VI.2o.C. J/234, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN." (Tesis I.4o.A. J/43, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA." (Tesis VI.2o. J/123, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito), "LAUDO, FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (Tesis V.2o. J/11, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (Tesis VI.2o. J/43, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO DE TALES REQUISITOS NO SE LIMITA A LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONGAN FIN AL PROCEDIMIENTO." (Tesis XIV.2o. J/12, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (Tesis V.2o. J/32, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito) y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE SU ALCANCE." (Tesis VII.P. J/15, Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito).

14.2 Conforme a lo dispuesto por el artículo 9o. del Código Penal Federal, la violación a un deber de cuidado no basta para acreditar un delito culposo, pues los resultados típicos producidos deben, además, ser previsibles para el imputado.



En la especie esa previsibilidad se tuvo por acreditada; sin embargo, a consecuencia de la desestimación del delito de ejercicio indebido del servicio público, debió concluirse correcta la supervisión de la Guardería ABC y, por tanto, partir de la inexistencia de indicios de que algo andaba mal en torno a las medidas de seguridad adoptadas en ésta.

Por otro lado, la Guardería ABC estaba expuesta a riesgos externos e internos. De entre los primeros señala una estación de servicio de gasolina, una llantera y dos bodegas utilizadas por el Gobierno del Estado de Sonora –en la primera y contigua a la Guardería ABC se hacinaban grandes cantidades de papel; en la segunda, había varios lotes de placas vehiculares–. Entre los riesgos internos menciona, por ejemplo, un tanque estacionario para gas L.P, la cocina e instalaciones eléctricas.

Ahora bien, como se desprende de las actuaciones, el incendio se originó por un corto circuito en el motor de un enfriador de aire ubicado en una bodega contigua a la Guardería ABC.

Esa bodega representaba un riesgo externo alto, pues carecía de medidas de seguridad –detectores de humo, salidas de emergencia con un diseño adecuado, extintores suficientes y señalizaciones–.

Según los peritos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , el incendio se transmitió de la mencionada bodega a la Guardería ABC por "*convección, conducción y radiación a la pared y al techo*", concluyendo que los resultados derivaron de la fuerza extrema con que dicho incendio se desarrolló, incluso, en la opinión técnica del Centro Nacional de Prevención de Desastres se determinó lo siguiente: "*la sorpresa y característica extrema del impacto del agente destructivo*" originó que se activara la evacuación "*en un ambiente totalmente hostil para todos los que se encontraban en el interior*".

En realidad, las medidas de planeación y protección civil adoptadas en la Guardería ABC permitieron evacuar a noventa menores de un total de ciento cuarenta y uno, correspondiéndole acreditar al Ministerio Público que las supuestas deficiencias en dichas medidas tuvieron injerencia efectiva en la producción de los resultados típicos imputados.



Al respecto –dice– se debió ponderar lo siguiente:

- Los dictámenes referidos por la autoridad responsable carecen de valor probatorio, al no especificarse por qué quienes los suscribieron son especialistas en la materia, así como qué operaciones y/o experimentos realizaron para arribar a sus respectivas conclusiones.

- Era inviable vincular dichas periciales con lo declarado por quienes estuvieron durante muchos años en la Guardería ABC. En realidad, del análisis de lo manifestado por esas personas se desprenden las medidas de seguridad implementadas, visitas e inspecciones realizadas por las dependencias correspondientes y los simulacros efectuados.<sup>41</sup>

- Debieron tomarse en cuenta las siguientes constancias, de cuyo contenido se desprende que la Guardería ABC cumplía la normatividad aplicable, en especial, la relacionada con las medidas de seguridad y protección civil exigidas:

- Oficio de seis de junio de dos mil uno, por el cual se aprobó el proyecto de la Guardería ABC.

- Actas de inspección de trece y veinticinco de julio de dos mil uno, así como dictamen aprobatorio de seguridad.

- Licencia de uso de suelo de dos de agosto de dos mil uno.

- Oficio de seis de agosto de dos mil uno, con certificación para el inicio de operaciones.

- Facturas de extintores.

- Inspección ocular y fe ministerial del expediente administrativo de la Guardería ABC ante el IMSS, así como certificaciones de que aquél estaba completo.

<sup>41</sup> Alude a lo declarado por \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .



- Documentos del archivo de la Guardería ABC, remitidos por el Juez Octavo de Primera Instancia Penal del Distrito Judicial de Hermosillo, Sonora.

- Actas de visitas de inspección y dictámenes aprobatorios en seguridad y protección civil de los años dos mil cuatro, dos mil seis, dos mil siete, dos mil ocho y dos mil nueve.

- Oficios con observaciones y requerimientos (algunos no relacionados con el tema de seguridad).

- Minuta de la visita practicada el veintiocho de septiembre de dos mil siete.

- Constancias de los simulacros efectuados durante dos mil siete y dos mil ocho.

• Tanto la Ley 161 de Protección Civil como el Reglamento de Protección Civil para la mencionada entidad federativa, publicado en el Boletín Oficial de uno de junio de dos mil seis, entraron en vigor con posterioridad al inicio del funcionamiento de la Guardería ABC, por lo cual no eran aplicables al caso.

• La autoridad responsable indebidamente desestimó los simulacros efectuados, a pesar de que se apegaron a la normatividad aplicable y fueron certificados por las empresas autorizadas para ello –sin que sea obstáculo que no hubieran sido espontáneos–.

• Varios coimputados también aludieron a tales revisiones y verificaciones, sin detectarse anomalías, o bien, mencionan observaciones subsanadas.<sup>42</sup>

Así las cosas, es innegable que la Guardería ABC cumplía la normatividad aplicable, dado que: i) sus instalaciones se construyeron y conservaron en estado óptimo de funcionamiento, observándose las medidas de protección civil correspondientes y aparatos para la prevención de incendios; ii) contaban con

<sup>42</sup> Menciona los depositados de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\*y \*\*\*\*\* .



dictámenes de seguridad aprobatorios; iii) se implementó un plan de contingencia aprobado por la Dirección de Bomberos de Hermosillo; iv) se solicitó a dicha dirección una revisión anual y en su caso aprobación de las instalaciones; y, v) a esas peticiones se anexó la información correspondiente, como ubicación, razón social, giro, capacidad de ocupación, planos, croquis, etcétera.

En torno al uso de poliuretano en techo aclara se trata de un material aislante y ahorrador de energía, recomendado e incentivado por el Fideicomiso para el Ahorro de la Energía Eléctrica (FIDE), incluso, para usarse en interiores –en la NOM-167-SSA1-1997 se establece que en muros no deben usarse materiales inflamables, pero nada se dice sobre techos–.

En los reglamentos de construcción y para la prevención de incendios y protección civil del Municipio de Hermosillo se indicaba que las salidas de emergencia sólo eran obligatorias cuando el tiempo de evacuación de alguna de las áreas del inmueble fuese mayor a tres minutos.

En la Guardería ABC tal evacuación se lograba en menor tiempo, como se demostró en los simulacros realizados –lo cual implica que las puertas tenían la dimensión y dispositivos necesarios para su fácil operación–.

Entonces, suponiendo que hubo algunas anomalías, ¿las medidas que supuestamente debía adoptar la Guardería ABC realmente hubieran eliminado los efectos destructivos del incendio?

La respuesta –esgrime– es negativa, pues la inexistencia de sistemas de prevención y combate de incendios de las bodegas ajenas a la Guardería ABC fueron el factor determinante en la producción de los resultados típicos, así como la negligencia o falta de capacidad de las autoridades al examinar las instalaciones ocupadas por el Gobierno del Estado de Sonora.

Por tanto, no se acreditó la previsibilidad como condición de la responsabilidad penal del peticionario del amparo, máxime cuando fue hasta que el incendio se propagó de manera inesperada a la Guardería ABC que su personal se percató de su existencia.



14.3 En la sentencia reclamada se determinó, con base en seis dictámenes periciales, que las lesiones y fallecimientos de las víctimas derivaron de una causa externa –humo y fuego–,<sup>43</sup> pero en ninguno de éstos se concluyó la existencia de una relación "*causal*" entre tales resultados típicos y las omisiones imputadas; es más, las opiniones de los expertos permiten considerar que, por la magnitud del incendio y la forma en que éste se propagó hacia la Guardería ABC, aun habiéndose cumplido las medidas de seguridad aludidas por la autoridad responsable, o bien, excediéndose en las mismas, el evento de cualquier manera las hubiera rebasado –en la investigación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estimó que la bodega adyacente, ocupada por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, era una auténtica "*bomba de tiempo*"–.

Sobre ese punto debieron considerarse las declaraciones de quienes reconocieron la posibilidad inicial de evacuar menores, pero ante el aumento en la intensidad del incendio se vieron impedidos para seguir haciéndolo.<sup>44</sup>

Además, en la resolución combatida debió analizarse, individualmente, si las lesiones o muerte de cada una de las víctimas pudo evitarse si no se hubiera incurrido en las omisiones imputadas al quejoso.

Ante la imposibilidad de establecer que las medidas de seguridad supuestamente omitidas hubieran evitado las lesiones y las muertes imputadas, deviene ilegal la condena; es más, un testigo indicó que no había ambulancias, lo cual sí influyó negativamente en las consecuencias finalmente producidas.

<sup>43</sup> Alude a los siguientes dictámenes: 1) de 9 de junio de 2009 en incendios, suscrito por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; 2) de 8 de junio de 2009 en química, elaborado por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; 3) de 7 de julio de 2009 en causalidad de siniestros, firmado por \*\*\*\*\* y otros; 4) de 24 de febrero de 2010 en causalidad de incendio, a cargo de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; 5) de 25 de febrero de 2013, suscrito por \*\*\*\*\* y, y, 6) en causalidad de siniestros, firmado por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

<sup>44</sup> Por ejemplo, \*\*\*\*\* dijo que pudo entrar y salir varias veces por menores. \*\*\*\*\* indicó abrió de inmediato una puerta de emergencia. \*\*\*\*\* manifestó haber podido salir por una de las puertas. \*\*\*\*\* señaló haber visto entrar y salir al personal. \*\*\*\*\* declaró que salieron y volvieron a entrar a la guardería. \*\*\*\*\* adujo haber salido por una puerta de emergencia y volvió a entrar. \*\*\*\*\* se pronunció en similares términos, al igual que \*\*\*\*\* , debiéndose precisar que la primera no vio gente atorada, mientras la segunda añadió que pudo salir con niños.



En todo caso, era indispensable tomar en cuenta lo manifestado por el director de la Unidad de Protección Civil al señalar que un incendio de esas proporciones sobrepasa las capacidades de los dispositivos de prevención y seguridad previstos en la normatividad aplicable.

14.4 Reitera que fue indebido considerar la existencia de un deber a cargo del inconforme, dirigido a evitar la producción de los resultados típicos, pues no hay pruebas que así lo indiquen.

Insiste en que haber sido secretario y miembro del Consejo de Administración de la Guardería ABC no implicaba la existencia de una carga en ese sentido y, mucho menos, la posibilidad de que en lo personal fuera quien tomara las decisiones vinculadas a las supuestas anomalías detectadas.

En la resolución combatida no se explica por qué se le consideró como "autorizado" a prestar el servicio de guardería.

En todo caso, debía especificarse la razón por la cual le correspondía supervisar las decisiones sobre los materiales a usar en la construcción del inmueble y en el diseño de las salidas de emergencia.

No hay elementos de convicción que permitan sostener una conclusión sobre la existencia de un deber de cuidado a su cargo, derivado de una ley, un contrato o de su propio actuar precedente.

Se "torcieron" los principios y garantías aplicables para encontrar algún sustento que sirviera para atribuirle responsabilidad penal, aun cuando no tuviera la calidad de garante, misma que sí le correspondía a la directora de la Guardería ABC.

Sobre esto último el tribunal de alzada se equivocó al estimar que su agravio se encaminó a sostener la existencia de varios responsables, pues sólo correspondía a la citada directora supervisar los aspectos supuestamente irregulares –de ahí que no operara la llamada "compensación de culpas"; es más, el lenguaje usado en la sentencia combatida reconoce que el inconforme estaba imposibilitado para evitar los resultados acaecidos–.



Invocó en apoyo los siguientes criterios de interpretación: "CULPA. HAY ESTADO SUBJETIVO DE CULPA CUANDO EL AGENTE FALTA AL DEBER DE PREVISIÓN Y CUIDADO QUE LA LEY IMPONE Y SI EN ESAS CONDICIONES SE PRODUCE LA MUERTE DE UNA PERSONA, QUEDA CONFIGURADO EL DELITO DE HOMICIDIO." (Sala Auxiliar, Quinta Época) y "VIOLACIÓN AL DEBER DE CUIDADO DERIVADO DE LA CALIDAD DE GARANTE. PARA QUE SE ACTUALICE DEBE ESTABLECERSE QUÉ DISPOSICIÓN DEL ORDENAMIENTO O QUÉ CLASE DE FUENTE, EN SU CASO, PREVÉ LA OBLIGACIÓN DEL INculpADO DE ACTUAR EN DETERMINADO SENTIDO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DEL BIEN JURÍDICO DE QUE SE TRATE." (Tesis aislada II.2o.P.230 P, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito).

14.5 Un incendio como el ocurrido no era previsible ni pudo haber sido advertido. En todo caso, sus efectos no podían ser nulificados, debiéndose tomar en cuenta que éste se generó, incrementó y propagó sin que el personal de la Guardería ABC se pudiera percatar.

14.6 De las constancias allegadas se desprende que los actos realizados por la Guardería ABC fueron supervisados y aprobados por las autoridades competentes –algunas especializadas–, de tal suerte que habiendo obtenido los certificados y autorizaciones correspondientes, las personas vinculadas con la misma, actuaron bajo la creencia de que cumplían los requisitos legales respectivos.

Además de volver a citar la documentación descrita en su segundo concepto de violación, hace alusión a lo declarado por las siguientes personas:

a) \*\*\*\*\*: las puertas de emergencia abrían hacia fuera y en las visitas practicadas por el IMSS se revisaban todos los cuartos.

b) \*\*\*\*\*: había cuatro salidas de emergencia; pudo abrir el día de los hechos una de inmediato; recibió capacitación para la evacuación del inmueble en caso de incendio; participó en dos simulacros; en la Guardería ABC había luces fluorescentes; la guardería era supervisada por el IMSS y por bomberos.



c) \*\*\*\*\*: contaban con alarma de incendio y sabían usarla; había luces fluorescentes; el IMSS revisaba todo; participó en tres simulacros y recibió capacitación y cursos contra incendios.

d) \*\*\*\*\*: participó en simulacros de incendio y recibía capacitación; nunca observó irregularidades; el día de los hechos salió por la puerta de atrás.

e) \*\*\*\*\*: sí sonó la alarma; el personal entraba y salía; había señales sobre las rutas de evacuación; tres puertas de emergencia abrían hacia fuera y una hacia dentro.

f) \*\*\*\*\*: participó en simulacros; los bomberos asistían a la Guardería ABC; el día de los hechos sí sonó la alarma; pudieron sacar niños por la salida de emergencia.

g) \*\*\*\*\*: contaban con letreros para señalar la ruta de evacuación; recibían visitas del IMSS; el día de los hechos sí sonó la alarma; pudo sacar niños por la puerta de emergencia y volvió a entrar.

h) \*\*\*\*\*: recibían visitas del IMSS; había letreros sobre la ruta de evacuación; el día del incendio sí sonó la alarma; sacó niños por la puerta de emergencia y entró de nuevo.

i) \*\*\*\*\*: había cuatro salidas; el día de los hechos sí se activaron las alarmas.

j) \*\*\*\*\*: el IMSS realizaba cada dos meses visitas de inspección en la Guardería ABC; esas revisiones se entendían con la directora; también acudían bomberos; no apreció que se hicieran observaciones relacionadas con las medidas de seguridad implementadas, en específico sobre el uso de la lona como techo de la sala; participó en simulacros de evacuación; el día de los hechos pudo abrir la puerta, sin apreciar personas atoradas.

k) \*\*\*\*\*: protección civil revisaba periódicamente la Guardería ABC; con ellos se hacían los simulacros de incendio, usándose tres salidas de emer-



gencia; contaban con rutas de evacuación y señalamientos; los bomberos calificaban el tiempo que tardaban en evacuar el inmueble.

l) \*\*\*\*\*: había cuatro puertas y varios señalamientos; el día de los hechos abrió una puerta sin problema y salió con niños.

m) \*\*\*\*\*: había detectores de humo; participó en simulacros de incendio.

n) \*\*\*\*\*: contaban con señalamientos y alarma; participó en tres simulacros, en los cuales hacían buen tiempo; el día de los hechos escuchó la activación de la alerta.

Esas testimoniales hacen referencia a las medidas de seguridad implementadas, a las visitas de inspección y simulacros realizados, de tal suerte que la supuesta omisión que se le imputa no afectó el desenlace de lo sucedido el día de los hechos.

La imprevisibilidad en mención también se corrobora con las siguientes declaraciones de los coacusados:

a) \*\*\*\*\*: las guarderías se supervisaban dos veces al año; el veintiséis de mayo de dos mil nueve se realizó la última visita a la Guardería ABC, haciéndose constar que faltaban dos extintores, situación solventada en ese mismo momento; dicha guardería no tuvo otra falla en materia de seguridad; no se podían renovar contratos si había alguna irregularidad; incluso, en la mencionada visita se felicitó a la guardería; ese inmueble no estaba en situación de peligro.

b) \*\*\*\*\*: las supervisoras verificaban que las guarderías se apegaran a la normatividad, pues de lo contrario se les sancionaba, incluso, con la rescisión del contrato; la Guardería ABC subsanó las observaciones que se le hacían.

c) \*\*\*\*\*: expidió dictamen aprobatorio a la Guardería ABC, conforme a lo establecido por el Reglamento de Protección de Incendios y Protección Civil o Reglamento de Protección Civil; la persona que realizó las respectivas visitas de verificación durante los años de dos mil seis, dos mil siete y dos mil ocho,



tenía estudios de derecho y era bombero de profesión, con ocho años de experiencia; en caso de irregularidades o anomalías se emitía un informe para elaborar las correspondientes recomendaciones; en el caso de la Guardería ABC no hubo observaciones y los dictámenes fueron aprobatorios; aclaró que sí había señalamientos de evacuación; los dispositivos requeridos eran insuficientes frente a un incendio de las dimensiones del suscitado el día de los hechos.

d) \*\*\*\*\*: tenía veintinueve años de experiencia; emitía dictámenes aprobatorios en materia de seguridad; el formato usado cumplía con el Reglamento para la Prevención de Incendios y Seguridad Civil del Municipio de Hermosillo.

e) \*\*\*\*\*: trabajaba en la Dirección de Bomberos; el formato atendía a normas federales; si la verificación era aprobatoria se firmaba el formato respectivo.

Esto demuestra que los trabajadores de la Guardería ABC actuaron bajo un error invencible, al creer que sus actos estaban justificados; además, tomando en cuenta las circunstancias del evento, no les era exigible una conducta diversa a la desplegada.

14.7 Deberá concedérsele el amparo para que se le absuelva, quedándose sin efectos la multa impuesta.

14.8 Hay múltiples elementos para absolverlo de la reparación del daño, o bien, para limitar esa consecuencia jurídica. Al respecto señala:

a) Al evidenciarse que no es penalmente responsable del delito atribuido, deberá dejarse sin efectos la condena a la reparación del daño.

b) La sanción a la reparación del daño está prescrita, debiéndose aplicar lo previsto en el artículo 1934 del Código Civil Federal –el cual establece que la acción para exigir la mencionada reparación prescribirá en dos años, contados a partir del momento en que se causa–.

c) La aludida reparación debía ser materia de un juicio civil. La autoridad responsable debió estar a lo decidido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias



Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, el cual concedió el amparo para que se repusiera el procedimiento civil tramitado en el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora, promovido por el IMSS (expediente \*\*\*\*\*), a fin de que fueran emplazadas al citado juicio las víctimas, al actualizarse entre éstas y la dependencia demandante un litisconsorcio activo necesario. Situación que incide en el tema de referencia y constituye un hecho notorio.

Además, debió ponderarse que el IMSS se obligó a otorgar atención médica vitalicia a los menores que sufrieron lesiones con motivo del incendio, así como a pagarles una ayuda extraordinaria.

Por otro lado, en términos de lo previsto en el artículo 30 Bis del Código Penal Federal, debió absolvérsele de la reparación del daño respecto de los menores fallecidos, pues los padres carecen de legitimación para ser considerados beneficiarios.

Correspondía al Ministerio Público exigir la reparación del daño y en caso de no haberlo hecho, la autoridad judicial estaría imposibilitada para imponerla.

Suponiendo que deba condenársele a reparar el daño, su monto podrá fijarse vía incidental en ejecución de la sentencia, con base en las pruebas aportadas por las víctimas y ofendidos durante el proceso y no a través de pruebas adicionales.

Invocó a su favor los siguientes criterios de interpretación: "DAÑOS CAUSADOS EN TÉRMINOS DEL CAPÍTULO V DEL TÍTULO PRIMERO DE LOS CÓDIGOS CIVILES FEDERAL Y PARA EL DISTRITO FEDERAL. INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN RELATIVA A SU REPARACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 1934 DE DICHOS ORDENAMIENTOS." (Jurisprudencia 1a./J.113/2011 (9a.), Primera Sala, Décima Época); "HECHOS NOTORIOS. PUEDEN INVOCARSE COMO TALES, LOS AUTOS O RESOLUCIONES CAPTURADOS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE), AL SER INFORMACIÓN FIDEDIGNA Y AUTÉNTICA." (Tesis V Región, 3o.2K (10a.), Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LAS RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE SE REGISTRAN EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE



EXPEDIENTES (SISE)." (Tesis I.10o.C.2 K (10a.), Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito); "QUEJA SIN MATERIA. DEBE DECLARARSE ASÍ EL RECURSO RELACIONADO CON OTRO RESUELTO POR DIVERSO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SOBRE EL MISMO PROVEÍDO, EN DONDE SE REVOCÓ LA RESOLUCIÓN RECURRIDA Y SE DEJÓ SIN EFECTOS LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO DECRETADA POR EL JUEZ DE DISTRITO." (Tesis VI.1o.A 33 K (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito); "QUEJA. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO, CONTRA EL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE DETERMINA QUE UN DIVERSO RECURSO DE QUEJA NO PUEDE TRAMITARSE, PORQUE EL JUICIO CONSTITUCIONAL QUE LO MOTIVÓ NO CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEL QUE ES TITULAR Y DETERMINA DEVOLVER EL ESCRITO RELATIVO A SU LUGAR DE ORIGEN." (Tesis IV.3o.A.21 K (10a.), Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito); "HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." (Tesis P. IX/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época); "HECHO NOTORIO. PARA QUE SE INVOQUE COMO TAL LA EJECUTORIA DICTADA CON ANTERIORIDAD POR EL PROPIO ÓRGANO JURISDICCIONAL, NO ES NECESARIO QUE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS DEBAN CERTIFICARSE." (Jurisprudencia 2a./J. 103/2007, Segunda Sala, Novena Época); "HECHO NOTORIO. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TAL, LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL PLENO O POR LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA." (Jurisprudencia 2a./J. 27/97, Segunda Sala, Novena Época); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYE PARA UNA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN UNA EJECUTORIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL PLENO." (Jurisprudencia 3a./J. 2/93, Octava Época); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYE PARA LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EL EXPEDIENTE RELATIVO A UN JUICIO LABORAL SEGUIDO ANTE ELLAS." (Tesis IV.3o.T.178 L, Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LAS COMUNICACIONES OFICIALES QUE OBTENGAN EN EL ARCHIVO DEL TRIBUNAL." (Tesis IX.1o.82 K, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN PARA LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE DISTRITO LAS RESOLUCIONES QUE SE PUBLICAN



EN LA RED INTRANET DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN." (Tesis XXI.3o. J/7, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito); "HECHO NOTORIO. SI ESTÁN LISTADOS EN LA MISMA SESIÓN DOS O MÁS ASUNTOS RELACIONADOS, LO CONSTITUYE PARA LOS MAGISTRADOS DE UN COLEGIADO EL RESULTADO DE UNO SI ÉSTE INCIDE EN LA MATERIA DE LOS DEMÁS." (Tesis VII.3o.C. J/3, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN PARA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS JUICIOS QUE ANTE ESA AUTORIDAD SE TRAMITEN Y TENGA CONOCIMIENTO POR RAZÓN DE SU ACTIVIDAD JURISDICCIONAL." (Tesis V.3o.15 A, Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO O LOS JUECES DE DISTRITO." (Tesis VI.1o.P. J/25, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito); "HECHO NOTORIO. PARA LOS MAGISTRADOS DE UN COLEGIADO QUE RESOLVIÓ UN JUICIO DE AMPARO, LO CONSTITUYE LA EJECUTORIA CULMINATORIA DE ÉSTE." (Tesis VI.2o.C. J/211, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito) y "HECHO NOTORIO. PARA LOS MAGISTRADOS DE UN COLEGIADO QUE RESOLVIÓ UN JUICIO DE AMPARO, LO CONSTITUYE LA EJECUTORIA CULMINATORIA DE ÉSTE." (Tesis XI.2o. J/22, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito).

14.9 Derivado de que se le deberá absolver de los delitos imputados, lo procedente es revocar la decisión de amonestarlo públicamente.

14.10 Algo similar debe suceder respecto de la suspensión de sus derechos políticos y civiles.

14.11 Lo mismo debe ocurrir con las sanciones impuestas; sin embargo, en el supuesto no consentido de determinar la legalidad de la condena, tomando como referencia los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídicas, procede imponerle las penas mínimas, pues se está en presencia de delitos culposos, producto de un incendio que inició en una bodega contigua a la Guardería ABC –sin posibilidad de anticipar los resultados típicos–. Además, está casado, tiene hijos, no ha sido procesado con anterioridad y exhibió varias cartas de recomendación, evidenciándose así una menor necesidad de tratamiento resocializador –que las víctimas hubieran sido menores de edad no debe verse



como factor agravante del reproche—. De lo contrario, las sanciones tendrían simplemente la connotación de castigo y aparecerían como infamantes, crueles, excesivas, inusitadas, trascendentales e indignas.

En apoyo citó los criterios de interpretación intitulados: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA." (Jurisprudencia P./J. 102/2008, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época) y "PENA, INDIVIDUALIZACIÓN DE LA. CUANDO NO SE IMPONE LA MÍNIMA DEBEN RAZONARSE LAS CIRCUNSTANCIAS FAVORABLES Y DESFAVORABLES AL REO QUE INFLUYERON EN EL JUZGADOR PARA AUMENTARLA." (Jurisprudencia VI.2o.P. J/8, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito).

14.12 De manera sorprendente y transgrediendo los derechos del inconforme, la autoridad judicial, so pretexto de ejercer un control de convencionalidad *ex officio* del numeral 64 del Código Penal Federal vigente al momento de los hechos —el cual preveía la forma de sancionar el concurso ideal de delitos—, creó un nuevo esquema punitivo a través del cual desaplicó dicho precepto y para "*satisfacer*" a víctimas y ofendidos, sumó todas las sanciones de los delitos que estimó se cometieron, imponiéndole veintiocho años, once meses y cuatro días de prisión, cuando en realidad le correspondían únicamente cuatro años seis meses —con la cual se desatendió la jurisprudencia 1a./J. 68/2009, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—.

Tal proceder vulnera lo establecido en los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales, los cuales disponen que:

a) En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección.

b) El ejercicio de esas garantías y el goce de dichos derechos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución señale.



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

d) Todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

e) Nadie podrá ser privado de la libertad, 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.

f) 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.

g) Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La posibilidad de ejercer el mencionado control de convencionalidad surgió con posterioridad a los hechos imputados y por consecuencia el proceder de la autoridad responsable vulneró el principio de irretroactividad de la ley en su perjuicio.

Además, el análisis de convencionalidad realizado fue "*ligero y superficial*", al soslayarse múltiples instrumentos internacionales que prohíben la imposición de penas más graves a las aplicables al cometerse el delito, como lo son: a) la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 11.2); b) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 15.1); c) la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 9); y, d) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVIII).

Por otro lado, si bien en la sentencia reclamada se indicó que las víctimas y ofendidos tienen derecho a que se sancione a los responsables "*con seriedad*",



en esa resolución no se expuso la razón por la cual se estimó que lo previsto en el artículo 64 del Código Penal Federal no cumplía dicho requisito.

Finalmente, debió tenerse en cuenta que la imposición de la pena de prisión no debe buscar "*satisfacer*" a víctimas y ofendidos, sino resocializar al sentenciado.

Citó los criterios de interpretación de epígrafes: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA TRATÁNDOSE DEL CONCURSO IDEAL DE DELITOS." (Jurisprudencia 1a./J. 68/2009, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época); "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." [Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), Primera Sala, Décima Época]; "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS." (Jurisprudencia P./J. 100/2006, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época); "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." [Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época]; "BENEFICIOS PENALES PARA LOS SENTENCIADOS. EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE PREVALECER COMO NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE PARA SU OTORGAMIENTO, SOBRE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES." [Tesis 1a. CXLVIII/2015 (10a.), Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época]; "RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS." [Tesis 2a. CXXVIII/2015 (10a.), Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



Décima Época]; "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO)." [Jurisprudencia 1a./J. 21/2014 (10a.), Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época]; "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA." (Jurisprudencia P./J. 102/2008, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época); "PENA, INDIVIDUALIZACIÓN DE LA. CUANDO NO SE IMPONE LA MÍNIMA DEBEN RAZONARSE LAS CIRCUNSTANCIAS FAVORABLES Y DESFAVORABLES AL REO QUE INFLUYERON EN EL JUZGADOR PARA AUMENTARLA." (Jurisprudencia VI.2o.P. J/8, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito); "JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA." (Jurisprudencia P./J. 64/2014 (10a.), Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época).

14.13 En el supuesto no consentido de que no fuera absuelto y se le impusiera una pena menor, deberán otorgársele los sustitutos de la prisión o la condena condicional, según corresponda.

14.14 Deben aplicársele, en todo aquello que le beneficie, las resoluciones emitidas en las causas de origen, así como en los recursos y amparos interpuestos, como son, entre otras, las que en su momento propusieron el no ejercicio de la acción penal, las negativas a librar las órdenes de aprehensión, autos de libertad, desvanecimiento de datos, sobreseimiento y sentencias absolutorias.

14.15 Se le negaron los sustitutos de la pena de prisión y el beneficio de la condena condicional, debiéndose considerar a su favor la jurisprudencia XXVII.3o. J/33, de título y subtítulo: "MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA PENAL. CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES, ENTRE OTROS, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO



EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016, LOS ARTÍCULOS 153 A 171 Y 176 A 182 DE DICHO CÓDIGO, QUE REGULAN LO RELATIVO A LA IMPOSICIÓN Y SUPERVISIÓN DE AQUÉLLAS, PUEDEN APLICARSE AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL TRADICIONAL.", emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, a fin de que esté en posibilidad de gozar de medidas cautelares.

14.16 Al ampliar su demanda el quejoso reiteró varios de los argumentos anteriormente reseñados, y agregó:

a) El material probatorio allegado es insuficiente para cumplir con el principio de culpabilidad. Refiere que en el sistema jurídico mexicano rige la "*responsabilidad por el acto*", y aunque pudiera ser legítima la pretensión de responsabilizar penalmente a las empresas "*por el producto o resultado*" lesivo de bienes jurídicos, lo cierto es que dicha responsabilidad no puede depender exclusivamente de que se tenga o no algún nombramiento dentro de la estructura de una persona moral, con base en su acta constitutiva.

La sola pertenencia a una sociedad únicamente podría generar esa clase de responsabilidad hasta en tanto nuestras leyes lo aceptaran –lo que dice aún no sucede–. En realidad, la responsabilidad "*por el producto o resultado*" representa, conforme a nuestra actual legislación vigente, una afrenta al principio de inocencia –cita en apoyo la opinión de diversos doctrinarios nacionales y extranjeros–.

En el caso, se le pretende atribuir responsabilidad penal por haber sido secretario de la Guardería ABC, pero sin analizar objetivamente su conducta. Es más, en la sentencia combatida se justificó su culpabilidad con base simplemente en el injusto, es decir, tomando en cuenta el "*producto o resultado*", mas no la conducta del propio peticionario del amparo.

Invocó a su favor los criterios de interpretación: "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." [Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación] y "DELITOS FISCALES. LA IMPUTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL NO DERIVA PER SE DEL CARGO DE SOCIO, ADMINISTRADOR O APODERADO DE UNA PERSONA MORAL, SINO QUE ES NECESARIO DEMOSTRAR SU INTERVENCIÓN A TÍTULO DE AUTOR O PARTÍCIPE Y LA VINCULACIÓN DIRECTA O INDIRECTA DE SUS ACTOS EN LA COMISIÓN DE DICHOS ILÍCITOS." (Tesis II.2o.P.224 P, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito).

b) Al resolverse el amparo en revisión 128/2010, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito señaló que "*los hechos ocurridos no tuvieron como causa un acto humano*", y agrega que ni el IMSS o alguna otra autoridad hizo referencia a las supuestas e inexistentes irregularidades mencionadas en la sentencia reclamada.

c) Los resultados típicos "*no eran ni previsibles ni evitables*". Destaca la inexistencia de pruebas indicativas de que, con las medidas supuestamente omitidas, los efectos destructivos del incendio se hubieran "*evitado*".

d) Haber conocido el inmueble que ocuparía la Guardería ABC y recibir cuentas, de ningún modo autoriza imputarle el deber de evitación en los términos establecidos en la sentencia reclamada –alega nuevamente que sobre él no pesaba un deber de cuidado y, en todo caso, estaba imposibilitado para evitar el incendio, lo cual, a diferencia de lo establecido por la autoridad responsable, sí nulifica su supuesto incumplimiento–.

e) En cuanto a la individualización de las penas señala que la autoridad judicial no sólo desaplicó el artículo 64 del Código Penal Federal, sino también desaplica la propia Constitución General de la República, pues desatiende el principio de exacta aplicación de la ley, consagrado en la mencionada Norma Fundamental, sin que resulte válido ese proceder argumentando el interés superior de la niñez o la necesidad de que las penas sean proporcionales, simplemente porque al Juez "*no le gustan*" las consecuencias jurídicas previstas por el legislador.



En la especie se consideró indispensable hacer uso de la facultad de "*control constitucional*" para "*balancear*" la proporcionalidad de las penas. Esto lo llevó a cabo la autoridad responsable elevándolas, como si fuese legislador –lo cual implicó una invasión de atribuciones–.

Además, la autoridad judicial no debe decidir la proporcionalidad de las penas con base en una "*concepción ética personal o subjetiva*", sino debe hacerlo con apoyo en la Ley Fundamental.

Por otro lado, la prohibición de imponer, por simple analogía o mayoría de razón pena alguna no prevista por la ley, le impedía a la autoridad responsable realizar un control de convencionalidad en los términos en que lo hizo. Sostiene que los hechos imputados tuvieron verificativo antes de que fuera posible llevar a cabo un control difuso de convencionalidad *ex officio*, el cual se usó para imponer sanciones más graves a las previstas por la ley aplicable al momento de la comisión de los injustos.

Invocó a su favor los criterios de interpretación ya citados, así como los siguientes: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. NO DEBE INTERPRETARSE AL GRADO DE TENER POR ACREDITADO UN DELITO QUE NO SATISFACE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL RESPECTIVO." (Tesis I.9o.P.76. P (10a.), del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito); "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO." [Tesis 1a. CCCXI/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación]; "PENAS. LA INTENSIDAD DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD PARA EXAMINAR SU AUMENTO ESTÁ DETERMINADA POR EL AMPLIO MARGEN DE APRECIACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE POLÍTICA CRIMINAL." [Tesis 1a. CCIX/2011 (9a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación]; "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." [Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación] y



"TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS." (Tesis P./J. 100/2006, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

f) Con relación al concepto de violación décimo quinto, pide se tomen en cuenta los siguientes criterios de interpretación: "PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA DECRETADA EN EL SISTEMA MIXTO O TRADICIONAL. PROCEDE SU REVISIÓN CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EL 17 DE JUNIO DE 2016 (MISCELÁNEA PENAL), AL TENOR DE LOS ARTÍCULOS RELATIVOS DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE REGULAN LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL SISTEMA ACUSATORIO, POR LO QUE LA DECISIÓN DEL JUEZ DE NEGAR DE PLANO LA APLICACIÓN DE ÉSTOS A UN PROCESO SEGUIDO BAJO LOS LINEAMIENTOS DEL SISTEMA ANTERIOR, VIOLA DERECHOS FUNDAMENTALES." [Tesis XXI.1o.P.A.12 P (10a.), del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito] y "MEDIDA CAUTELAR DE PRISIÓN PREVENTIVA. CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES, ENTRE OTRAS, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016, LOS ARTÍCULOS 153 A 171 DE DICHO CÓDIGO, SON APLICABLES PARA LA REVISIÓN DE AQUÉLLA, RESPECTO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL SISTEMA INQUISITIVO, A TRAVÉS DE UN INCIDENTE NO ESPECIFICADO." (Tesis XXVII.1o.3 P, del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito), así como lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 64/2017.

g) La competencia para conocer del asunto en favor del fuero federal se apoyó en la idea de que los hechos imputados estaban relacionados con un "*servicio público federal*"; sin embargo, no existe una "*licencia*" o "*permiso*" que autorizara propiamente a la Guardería ABC a prestar un servicio de esa naturaleza, pues en la especie, los convenios o contratos los celebraron el IMSS y la citada guardería en un plano de "*igualdad*".



De lo dispuesto en los artículos 40 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la identificación de las conductas penalmente relevantes, el procesamiento de sus probables responsables y la correspondiente imposición de sanciones, quedó reservado, en principio, a las entidades federativas y, por excepción, le correspondería hacerlo a la Federación.

La delimitación de la competencia entre esas entidades federativas se debe decidir en función del lugar donde se cometió el delito y, con base en ello, las autoridades de Sonora eran las competentes para conocer del caso.

De manera cuestionable, el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación contempla supuestos donde se considera la actualización de delitos del orden federal, sin que la Federación sea agraviada.

La única excepción para que la Federación conozca de injustos de competencia local es cuando existe conexidad entre delitos del orden federal y delitos locales, o bien, tratándose de ilícitos relacionados con la libertad de expresión.

En la especie, los hechos sucedieron en el Estado de Sonora, en una guardería autorizada para operar como tal por parte del IMSS –órgano desconcentrado de la administración pública federal–, siendo materia del proceso y de la acusación eventos relacionados con la prestación del servicio público –por parte de ciertos coacusados en su condición de exfuncionarios del IMSS–, así como injustos locales –lesiones, daños y homicidios–. Indebidamente estas últimas conductas quedaron englobadas en los incisos h) e i) del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero debió considerarse que dicho precepto es "*cerrado*", pues no hay más delitos del orden federal que los ahí enunciados.

La propia Ley del Seguro Social descarta que los servicios prestados por el IMSS sean de carácter federal, pues indica que éstos son del orden "*Nacional*". Esta competencia "*Nacional*" debe interpretarse como "*concurrente*" y no como "*delegada a la Federación*".



La NOM-167-SSA1-1997 dispone que el servicio de guardería está incluido en el "*Sistema Nacional de Salud*", siendo la salud una materia concurrente.

Por tanto, esgrime que no se actualizan las hipótesis previstas en los incisos h) e i) en mención, pues el servicio de guarderías no es un servicio público federal; pero suponiendo que lo fuera, las conductas atribuidas al quejoso no atentaron contra ese servicio, sino contra la integridad personal y la vida de personas que no eran servidores o empleados de la administración pública federal.

En todo caso, podría hablarse de "*conexidad*" de delitos entre los del orden federal –respecto de los injustos cometidos por servidores públicos federales– y los del orden local, como lo serían los de lesiones y homicidio, debiéndose aplicar para estos últimos la regulación del Estado de Sonora –esto es muy importante porque la legislación de Sonora tiene reglas para los delitos culposos más benéficas que las leyes federales–.

Al respecto señala:

- Nuestra Constitución General obliga a la adecuada y exacta aplicación de la ley.
- También obliga a los Jueces constitucionales a revisar el fuero en que fue juzgado el quejoso, así como determinar si la legislación considerada por las autoridades responsables fuese efectivamente la aplicable.
- Los hechos por los que cuales se le condenó no encuadran en alguna de las hipótesis del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por consiguiente, el Juzgado de Distrito y el Tribunal Unitario de Circuito que conocieron del asunto eran legalmente incompetentes para juzgarlo.
- Derivado de ello debe ser absuelto, o bien, concedérsele el amparo para que se reponga el procedimiento a partir del auto de plazo constitucional, pues al haber conexidad de delitos, deberá aplicársele la legislación sustantiva del Estado de Sonora.



- No por la existencia de una importante presión social pueden desatenderse las formalidades esenciales del procedimiento y la debida aplicación de la ley.

Invocó a su favor los siguientes criterios de interpretación: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. EFECTOS DE SU CONCESIÓN CON MOTIVO DE LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE POR RAZÓN DE FUERO (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J.21/2004)." [Tesis 1a. XXXII/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación] y "CONEXIDAD DE DELITOS. LA FACULTAD DEL JUEZ DE DISTRITO PARA CONOCER DE LOS DEL FUERO COMÚN QUE TENGAN CONEXIDAD CON ILÍCITOS FEDERALES, NO IMPLICA QUE LAS CONDUCTAS DEBAN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA DESCRIPCIÓN TÍPICA PREVISTA EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL." (Jurisprudencia 1a./J. 45/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

## VII. ESTUDIO

15. Como se desprende de los antecedentes narrados, este asunto deriva de lo sucedido el cinco de junio de dos mil nueve en la Guardería ABC, ubicada en la ciudad de Hermosillo, Sonora, perteneciente al esquema vecinal comunitario del IMSS, donde tras un incendio iniciado en una bodega contigua, lamentablemente perdieron la vida cuarenta y nueve menores de edad y resultaron lesionadas al menos cuarenta y tres personas más, en su mayoría niñas y niños.

16. Quienes integramos esta Sala no nos referiremos a esos hechos como accidente. Con frecuencia, mas no por ello acertado, las personas suelen hablar de "*accidentes*" cuando se producen daños no intencionales. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, esta palabra sólo es apropiada para designar eventualidades, es decir, afectaciones imprevistas no reprochables.<sup>45</sup> Cuando esos daños se deben a la negligencia o a la indiferencia de las

<sup>45</sup> <https://dej.rae.es/lema/accidente>



personas, no estamos frente a accidentes, sino ante calamidades,<sup>46</sup> esto es, desgracias derivadas del indebido comportamiento humano.<sup>47</sup>

17. En el caso, tras revisar los elementos de convicción allegados, la autoresponsable convalidó la decisión del Juez de primera instancia, en el sentido de estimar que esas muertes y lesiones eran previsibles y evitables.

18. Coincidimos plenamente con esa conclusión, la cual permite descartar, de inicio, un posible caso fortuito.

19. Por otro lado, en la sentencia reclamada se consideró que las afectaciones producidas integraron un "*concurso ideal*" de delitos y que el peticionario del amparo debía responder penalmente de los resultados típicos porque no los evitó debiendo y pudiendo hacerlo.

20. Finalmente, para castigar eficazmente su conducta omisiva, se determinó la inaplicación de la regla sancionadora prevista por la ley para esa clase de concurso delictivo, manteniendo en sus términos la pena privativa de libertad impuesta en primera instancia –veintiocho años, once meses y cuatro días de prisión–.

21. Ahora bien, esta Sala atrajo el presente asunto, para resolver si la configuración judicial de una regla punitiva distinta a la prevista por la ley es o no compatible con el principio de legalidad en materia penal; sin embargo, al tratarse de un amparo directo promovido por un justiciable a quien se le atribuyó haber cometido diversos delitos, nos corresponde revisar si se respetaron o no sus derechos fundamentales en los demás aspectos.

<sup>46</sup> En éstas hay responsables y corresponde a las autoridades competentes decidir lo conducente. Cuando se resolvió la facultad de investigación 1/2009, en sesiones de 14, 15 y 16 de junio de 2010, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, por mayoría de diez votos, concluyó que lo sucedido en la Guardería ABC era evitable.

<sup>47</sup> Ernesto Garzón Valdés reserva la palabra "catástrofe" para designar la desgracia, el desastre o la miseria provocados por causas naturales que escapan al control humano. Para él, las calamidades son evitables y las desgracias no. En las calamidades cabe hablar de responsabilidad. Cfr. Garzón Valdés, Ernesto. *Calamidades*, editorial Gedisa, España, 2004, p. 12.



22. Al hacer esa revisión, debemos tomar en cuenta que a través del amparo directo se pueden alegar violaciones constitucionales cometidas con motivo del dictado de una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, así como aquéllas de índole procedimental que hubieran trascendido al resultado del fallo.<sup>48</sup>

23. En consecuencia, nos corresponde verificar que la condena no sólo sea legal en su contenido, sino también que haya derivado de un juicio justo,<sup>49</sup> debiéndose suplir, de ser necesario, la deficiencia de la queja, por así disponerlo el inciso a) de la fracción III del artículo 79 de la Ley de Amparo.<sup>50</sup> Además, por razones de técnica jurídica, es constitucionalmente válido examinar los conceptos de violación en un orden diverso al planteado, e incluso, resulta factible hacerlo de manera conjunta, por así permitirlo expresamente el artículo 76 de la ley de la materia.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> En el entendido que los actos procesales se ventilaron siguiendo el modelo tradicional o mixto, pues el procedimiento inició antes de que entrara en vigor a nivel federal el sistema acusatorio y oral, derivado de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008.

<sup>49</sup> Lo primero, a la luz de los medios de convicción recabados durante el procedimiento penal de origen, por así disponerlo expresamente el artículo 75 de la Ley de Amparo. Véase la tesis aislada 1a. CCCXLVIII/2018 (10a.), de esta Sala, intitulada: "PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY DE LA MATERIA, QUE LIMITA SU ADMISIÓN, NO TRANSGREDE EL DERECHO DE ACCESO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 392, con número de registro digital: 2018783. Lo segundo, exige revisar tanto lo actuado en la fase judicial del procedimiento como lo sucedido durante la averiguación previa, conforme a la jurisprudencia 1a./J. 45/2013 (10a.), de esta Primera Sala, intitulada: "VIOLACIONES COMETIDAS EN LA DETENCIÓN DEL INculpADO CON MOTIVO DE LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (FLAGRANCIA O CASO URGENTE). ES FACTIBLE SU ANÁLISIS EN AMPARO DIRECTO CUANDO NO HAYAN SIDO ANALIZADAS PREVIAMENTE EN AMPARO INDIRECTO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, página 529, con número de registro digital: 2004134.

<sup>50</sup> Debiéndose suplir, de ser necesario, la deficiencia de la queja, por así disponerlo el inciso a) de la fracción III del artículo 79 de la Ley de Amparo, al prever:

"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:

"...

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculpado o sentenciado; y..."

<sup>51</sup> "Artículo 76. El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su



24. A fin de cumplir esa encomienda, el estudio se dividirá en dos grandes apartados: en el primero se verificará la observancia del debido proceso, donde se aludirá a la alegada falta de competencia constitucional de la autoridad responsable para decidir el caso.<sup>52</sup> En el segundo revisaremos la legalidad de los aspectos de fondo en que se sustentó la condena, así como lo relativo a la individualización de las penas, a fin de determinar si la configuración judicial de una regla sancionadora distinta a la prevista por el legislador para el concurso ideal de delitos es o no compatible con el principio de legalidad en materia penal.

### **I. Observancia del debido proceso.**

25. El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su segundo párrafo, que nadie puede 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.<sup>53</sup>

26. Esta exigencia constitucional hace del debido proceso una condición ineludible para la emisión de cualquier acto de autoridad privativo de los derechos de los ciudadanos.<sup>54</sup>

27. La relevancia del debido proceso en materia penal es aún mayor, al ser precisamente en ese ámbito donde ocurren las más fuertes injerencias del Estado en la esfera jurídica de los gobernados.

---

conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."

<sup>52</sup> Argumento planteado por el inconforme al ampliar su demanda de amparo.

<sup>53</sup> Que indica: "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."

<sup>54</sup> En su dimensión adjetiva.



28. Derivado de ello se ha identificado un núcleo "*duro*" del debido proceso, aplicable a cualquier procedimiento, así como un núcleo "*amplio*", encaminado a proteger a quienes están sujetos a la posibilidad de ser penalmente sancionados.

29. Al primero de esos núcleos lo integran las llamadas formalidades esenciales del procedimiento, las cuales, de acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte, son: i) la notificación de su inicio, ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, iii) la oportunidad de alegar y iv) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.<sup>55</sup> Para esta Sala, dentro de esta última formalidad está inmerso el derecho a recurrir una sentencia condenatoria ante una autoridad ordinaria.<sup>56</sup>

30. El segundo núcleo comprende, además de las formalidades mencionadas, las llamadas garantías mínimas de toda persona imputada, independientemente de sus específicas circunstancias personales, como su nacionalidad, origen étnico, género, edad, condición social, creencias, etcétera. Entre esas garantías están el derecho a contar con la asistencia de un abogado, el derecho a

<sup>55</sup> Véase la jurisprudencia P./J. 47/95, del Tribunal Pleno, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", donde establece que éstas son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, con número de registro digital: 200234.

<sup>56</sup> Contradicción de tesis 52/2015, entre las sustentadas por el Pleno del Décimo Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Sesión de 21 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos. Estuvo ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz. De este asunto derivó la Jurisprudencia 1a./J. 71/2015 (10a.), de título y subtítulo: "SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO SUMARIO. LOS PRECEPTOS QUE NIEGUEN AL SENTENCIADO LA POSIBILIDAD DE RECURRIRLA, SON CONTRARIOS A LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 844, con número de registro digital: 2010479.



no declarar contra sí mismo y el derecho a conocer la causa legal del procedimiento.

31. A este catálogo ampliado se añaden, en observancia al derecho a la igualdad tratándose de personas vulnerables, el derecho a la notificación y asistencia consular para los extranjeros, el derecho a contar con traductor o intérprete,<sup>57</sup> así como el derecho de niñas y niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad, entre otros.<sup>58</sup>

32. Las formalidades y garantías que integran al debido proceso, en sus dos núcleos, no se hicieron para ser estudiadas y discutidas por las y los juristas como meras demostraciones de erudición jurídica, sino para ser integradas a nuestra vida cotidiana, a fin de que formen parte de la conciencia cívica más elemental.

33. Es más, la forma en que se conduce y desarrolla un procedimiento penal en sus diferentes etapas, contrastándolas con el debido proceso, sirve como un "*sismógrafo*" para calcular la observancia o no de los derechos humanos reconocidos tanto en nuestra Constitución General como en los tratados internacionales suscritos por México, al reflejar, en cada caso concreto, su cumplimiento o incumplimiento, así como su entendimiento y alcances.<sup>59</sup>

34. Por otro lado, no está por demás recordar que la verdad no debe alcanzarse a cualquier precio. En las décadas de los sesentas y setentas del siglo pasado, el modelo liberal del derecho penal sufrió severas críticas, poniéndose en duda sus principios, a grado tal, que ante el incremento de la tasa delictiva se propuso un esquema distinto, conocido como "*modelo del control social del delito*",<sup>60</sup> donde la presunción de inocencia y el principio *in dubio pro reo* sufrieron

<sup>57</sup> Aplicable también para quienes forman parte de los pueblos originarios.

<sup>58</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), de esta Primera Sala, que establece: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 396, con número de registro digital: 2005716.

<sup>59</sup> Cfr. Roxin, Claus. *Derecho procesal penal*, traducción de la 25a. edición, editores del Puerto, Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 10.

<sup>60</sup> Identificado como "*crimen control model*" en inglés.



severas reducciones,<sup>61</sup> como si el respeto a los derechos fundamentales de los imputados fuese un obstáculo para la adecuada protección social.

35. Esto es totalmente inexacto e inaceptable. Se equivocan quienes sostienen la existencia de un dilema entre la contención del delito y el debido proceso. Desde luego, el Estado está obligado a combatir al delito y a proteger a la sociedad, pero esa labor se debe hacer con estricta observancia de los principios y normas caracterizadoras de un Estado Constitucional de Derecho.

36. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene lo siguiente:

"... está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda la sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan resultar los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho ..."<sup>62</sup>

37. Por tanto, debemos considerar que el proceso penal moderno es resultado de una transformación cuya pretensión fue dejar atrás al absolutismo y a la arbitrariedad, a fin de hacer realidad el pleno respeto de los derechos humanos mediante:

- a) La división de poderes, de la cual deriva la independencia de los Jueces;
- b) La reserva de ley, vinculada al principio de legalidad en materia penal; y,
- c) El entendimiento de los justiciables como sujetos del proceso y no como objetos de éste –dignidad de la persona–.

<sup>61</sup> Cfr. Bacigalupo, Enrique. *El debido proceso penal*, editorial Hammurabi, Buenos Aires, Argentina, pp. 27 y 28.

<sup>62</sup> Cfr. Caso Castillo Petruzzi y otros. Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 204.



38. Como se señaló, una sentencia puede tener como antecedente un proceso ímpoluto, pero ser incorrecta en su contenido; o bien, ser justa en su contenido, pero derivar de infracciones al debido proceso.

39. La tarea de todo juzgador, pero principalmente de quienes ejercemos el control jurisdiccional de la Constitución, es verificar que esa clase de determinaciones cumplan ambos requisitos. En otras palabras, debemos hacer de los derechos fundamentales una realidad.

40. En el caso, tras revisar las actuaciones del proceso natural de origen no advertimos violaciones al debido proceso que hubieran trascendido al fondo del asunto, a modo de estimar necesaria la reposición del procedimiento.

41. Es más, ordenar la reposición de un procedimiento sin que esa decisión pudiera generar un beneficio sustancial para quienes solicitan un amparo contra una sentencia definitiva, provoca un injustificado retardo en la impartición de justicia, con todos los inconvenientes que ello conlleva.

42. No es óbice que al ampliar su demanda el promovente sostenga que del caso debieron conocer las autoridades estatales, con lo cual pretende poner en duda la competencia constitucional de la autoridad que lo condenó.<sup>63</sup>

43. Sobre el particular, sustancialmente señala:

- a) La Guardería ABC no prestaba un servicio público federal;
- b) Los convenios o contratos que esa persona moral suscribió con el IMSS se celebraron en un "*plano de igualdad*";
- c) Con motivo de los mencionados delitos de homicidio y lesiones no resultó agravada la Federación –la cual dice resulta afectada única y exclusivamente en los supuestos previstos en un catálogo "*cerrado*" contemplado en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación–; y,

<sup>63</sup> La competencia constituye un presupuesto procesal, cuyo estudio es por regla general preferente y oficioso. Este motivo de disenso se identifica con el inciso g) del párrafo 14.16 de esta ejecutoria.



d) De desestimarse la aducida incompetencia, se debió considerar que había conexidad de delitos federales y locales, siendo inviable aplicar la legislación federal sustantiva a todos ellos, pues los del orden común se rigen por sus propias disposiciones, como lo sería en el caso el Código Penal para el Estado de Sonora, el cual afirma es más benigno respecto a las consecuencias jurídicas a imponer.

e) En todo caso –argumenta– se trataría de una competencia "*concurrente*" sobre hechos acontecidos en la citada entidad federativa, correspondiéndole a ésta decidir, por razón de territorio, lo conducente.<sup>64</sup>

44. No asiste razón a lo esgrimido.

45. Si bien es posible plantear vía amparo directo la incompetencia de la autoridad responsable para resolver un asunto por razón de fuero,<sup>65</sup> en la especie es improcedente reexaminar esta cuestión, en atención a que el tema fue previamente decidido por diversos Tribunales Colegiados de Circuito, sin que en el caso concreto esta Sala pueda restar firmeza a sus determinaciones.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Motivo de disenso identificado con el inciso g) del párrafo 14.16 de esta ejecutoria.

<sup>65</sup> Como se estableció en la tesis aislada 1a. XLVII/2004, de esta Primera Sala, que indica: "AMPARO DIRECTO PENAL. PROCEDE INTRODUCIR EN EL JUICIO EL EXAMEN DE INCOMPETENCIA DE LA RESPONSABLE. La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de dos mil tres, página diez, con número de registro digital: 183942, de rubro: 'AMPARO DIRECTO. NO PROCEDE INTRODUCIR, EN EL JUICIO O EN LA REVISIÓN, EL EXAMEN NOVEDOSO DE LA INCOMPETENCIA DE LA RESPONSABLE.', no es aplicable a la materia penal porque derivó de criterios sostenidos en asuntos laborales, y es evidente que las reglas del amparo directo en materia penal difieren radicalmente de las aplicables en las demás materias, incluida la laboral, pues aquélla, por disposición expresa del artículo 14 constitucional, párrafo segundo, es de aplicación estricta y no caben figuras como la analogía o la prórroga de jurisdicción, como en las otras, y por otra parte en la penal cabe la suplencia absoluta, aun ante la ausencia de conceptos de violación, y no se requiere de la preparación de las violaciones procesales, mientras que en la del trabajo, si bien los alcances de la suplencia son extensos, sí requiere de la preparación de las violaciones procesales, conforme se desprende de los artículos 76 bis y 158 a 161 de la Ley de Amparo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 187, con número de registro digital: 181220.

<sup>66</sup> Véanse las ejecutorias emitidas por los siguientes Tribunales Colegiados de Circuito: De 9 de abril de 2012, pronunciada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, en el conflicto competencial 5/2011, en la que se determinó: "... el servicio de guardería no es un beneficio laboral sino una prestación incluida en la seguridad social, cuyo otorgamiento es a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, luego, si los hechos atribuidos a



46. En efecto, en ejercicio de las facultades que les fueron delegadas por esta Suprema Corte a través del Acuerdo General Número 5/2001,<sup>67</sup> en ese entonces en vigor, esos órganos jurisdiccionales resolvieron diversos conflictos competenciales y concluyeron que correspondía conocer del asunto al fuero federal.

los inculcados fueron realizados con motivo o en contra el funcionamiento de un servicio público federal, aun cuando se encontrara concesionado o descentralizado, o en el caso, subrogado, de conformidad con lo dispuesto en los incisos h) e i) de la fracción I del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los hechos de mérito actualizan un delito federal, de la competencia, por tanto, de este Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora..."

De 8 de septiembre de 2011, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, con residencia en esta ciudad, en el conflicto competencial 8/2011, en la que se concluyó:

"... los hechos imputados a los encausados, fueron contra el funcionamiento de un servicio público federal, aun cuando se encuentra concesionado o descentralizado, o en el caso, subrogado, por lo tanto, si en los autos de la causa penal de origen se demostró que los hechos atribuidos ... se desarrollaron con motivo del funcionamiento de un servicio público federal descentralizado o concesionado, lo cual, de conformidad a lo que alude el inciso h) de la fracción I del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, adquiere el carácter de un delito federal, es incuestionable que la resolución a la orden de captura pedida en su contra corresponde a un Juez Federal y no a uno del orden común..."

De 10 de febrero de 2012, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, en el conflicto competencial 11/2011, en la cual se dijo: "... los hechos imputados a los encausados, fueron contra el funcionamiento de un servicio público federal, aun cuando se encuentra concesionado o descentralizado, o en el caso, subrogado, por lo tanto, si en los autos de la causa penal de origen se demostró que los hechos atribuidos a ... se desarrollaron en contra del funcionamiento de un servicio público federal descentralizado o concesionado, lo cual, de conformidad a lo que alude el inciso i) de la fracción I del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, adquiere el carácter de un delito federal..."

De 18 de junio de 2012, pronunciada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, en el conflicto competencial 3/2012, en la que se sostuvo: "...en el caso se surten las hipótesis previstas en los incisos h) e i) de la fracción I del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establecen que los jueces federales conocerán de los delitos del orden federal y que tienen esa naturaleza los perpetrados con motivo o en contra del funcionamiento de un servicio público federal, o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado ..."

<sup>67</sup> De 21 de junio de 2001, relativo a la determinación de los asuntos que esta Suprema Corte conservaría para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, vigente en la época en que se resolvieron los mencionados conflictos competenciales. Este Acuerdo General, en la fracción II de su punto quinto, preveía:

"Quinto. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

"...

"II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito; ..."



47. Al actuar esos Tribunales Colegiados de Circuito en nombre de este Máximo Tribunal, a sus resoluciones les corresponde la firmeza y autoridad que merecen las emitidas directamente por esta Corte.<sup>68</sup>

48. No se soslaya que esos conflictos competenciales se resolvieron en una etapa temprana del proceso, teniendo como marco referencial órdenes de aprehensión; sin embargo, la apreciación jurídica de lo sucedido se mantuvo intacta a lo largo del proceso.

49. Es más, existen motivos que corroboran esa conclusión, como lo fue el ejercicio de la acción penal contra empleados del IMSS, a quienes al momento de los hechos les correspondía la condición de servidores públicos federales.<sup>69</sup>

50. Esta sola circunstancia justificaría, por sí misma, la competencia federal para conocer del caso, bajo la regla prevista en el párrafo segundo del ar-

<sup>68</sup> En ese sentido esta Sala aprobó la tesis 1a. XLIII/2003, que indica: "CONFLICTOS COMPETENCIALES. ES IMPROCEDENTE LA PRETENSIÓN DE QUE EN AMPARO DIRECTO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CONOZCA DE ELLOS. El artículo 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, acorde con lo que dispone el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un procedimiento especial, distinto del juicio de amparo directo, para dirimir conflictos competenciales, y si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como integrante del Poder Judicial de la Federación, en ciertos casos puede resolverlos, debe sujetarse a los términos de la ley respectiva, por lo que es improcedente la pretensión de que conozca de ellos a través del mencionado juicio. No obsta a lo anterior el hecho de que el problema planteado en la demanda de amparo se refiera a determinar si existe invasión de esferas competenciales entre órganos jurisdiccionales, y qué autoridades son competentes para conocer de algún asunto, toda vez que esa cuestión de legalidad, relacionada con la interpretación y aplicación de reglas competenciales en la sentencia reclamada, debe dilucidarse ante un Tribunal Colegiado de Circuito, conforme a los artículos 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, el cual de llegar a conceder la protección federal, tiene que acatar el artículo 80 de la ley indicada, que precisa el objeto de la sentencia protectora, a fin de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 291, con número de registro digital: 183322.

<sup>69</sup> A esas personas se les imputaron delitos del orden federal, como fueron el indebido ejercicio del servicio público y el uso indebido de atribuciones y facultades, los cuales están previstos en el Código Penal Federal y que en términos del inciso a) de la fracción I del artículo 50 deben ser del conocimiento de los jueces federales. Dicho precepto señala:

"Artículo 50. Los Jueces Federales conocerán:

"I. De los delitos del orden federal.

"Son delitos del orden federal:

"a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales ..."



título 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, vigente al tramitarse el asunto.<sup>70</sup>

51. Ahora bien, al resolver el amparo directo 60/2012, esta Sala concluyó que el análisis de la competencia, entendida como medida o alcance de la jurisdicción, hace necesario distinguir, en un primer momento, entre la llamada "*competencia constitucional*" y la "*competencia jurisdiccional*".

52. La primera guarda relación con la delimitación del fuero al que le corresponde constitucionalmente conocer de un asunto –dada la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas–, en tanto la segunda sirve para decidir a qué órgano jurisdiccional del fuero competente le toca pronunciarse específicamente sobre el caso, con exclusión de cualquier otro órgano de ese mismo fuero –en función de la materia, territorio o grado–.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> "Artículo 10. Es competente para conocer de los delitos continuados y de los continuos o permanentes, cualquiera de los tribunales en cuyo territorio aquéllos produzcan efectos o se hayan realizado actos constitutivos de tales delitos.

"En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los Jueces Federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos ..."

No sería obstáculo la absolución decretada en favor de los mencionados servidores públicos, pues ésta no derivó de la desestimación de los factores decisorios de la competencia federal, sino de la supuesta atipicidad de sus conductas.

<sup>71</sup> Al respecto es oportuno recordar la tesis aislada sustentada por la entonces Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece: "COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL, NATURALEZA DE LAS. Por competencia constitucional debe entenderse la capacidad que de conformidad con lo dispuesto en los preceptos de la Carta Federal, corresponde a un tribunal de determinado fuero, para juzgar sobre determinadas materias, y por competencia jurisdiccional, la capacidad de un órgano parte integrante de un tribunal, para conocer, con exclusión de los demás órganos que dependen del mismo tribunal y de tribunales del mismo fuero, de un asunto determinado: esto es, en el primer caso, es capacidad exclusiva de los tribunales de un fuero, el conocimiento del asunto, mientras que en el segundo los diversos órganos que integran los tribunales de ese fuero, tienen capacidad para conocer del negocio y solo por razones de técnica jurídica, se divide entre ellos la competencia; de tal manera, que la resolución por virtud de la cual un tribunal decide su incompetencia constitucional, implica que la cuestión que le fue sometida, por ningún órgano de su fuero puede ser resuelta, y que, en consecuencia, se trata de una materia que corresponde a tribunales diversos, en tanto que la resolución dictada por un tribunal, en los casos de competencia jurisdiccional, sólo produce el efecto de que el asunto se lleve al conocimiento de otro tribunal del mismo fuero.". El criterio es consultable en la página 405, del Tomo VII, conflictos competenciales, Quinta Época, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 1917-2000. (sic)



53. En ese precedente se destacó lo siguiente: i) los preceptos normativos reguladores de esas dos clases de competencia son disposiciones de orden público de estricta observancia, por lo cual los órganos jurisdiccionales están impedidos para atribuirse, renunciar, modificar o alterar los límites o alcances de su jurisdicción; ii) la validez de las actuaciones respectivas depende de la correcta decisión de ambas competencias, pues las autoridades, cualquiera que fuese su fuero, únicamente pueden hacer lo que la normatividad les permite o les obliga a realizar; y, iii) el fuero federal es competente para conocer de los delitos del orden común que tengan conexidad con delitos del orden federal.

54. También se dijo que el quebrantamiento de las citadas reglas impacta necesariamente en el proceso y que los vicios derivados de alguna irregularidad al respecto no pueden convalidarse.

55. En el caso, no hay motivos para creer que la competencia para conocer de los delitos imputados correspondiese a las autoridades estatales; es más, aun en el supuesto de una conexidad delictiva entre delitos federales y comunes, la Federación de cualquier manera resultaría la competente para decidir lo conducente; pero, en realidad, no advertimos injustos del orden local.

56. En efecto, a diferencia de lo sostenido por el inconforme, los convenios celebrados por el IMSS y la Guardería ABC eran de naturaleza administrativa, pues su objeto excedió el ámbito privado. El contenido de esos acuerdos se regía por la normatividad aplicable –entre la cual estaba la entonces vigente en materia de protección civil– y no por la libre voluntad de los contratantes, dado que la prestación del servicio de estancia infantil en beneficio de niños y niñas de los trabajadores afiliados al IMSS, bajo un esquema de subrogación, es de interés público y no particular. Por tanto, no estamos hablando de convenios celebrados en un plano de "*igualdad*"; es más, buena parte de su clausulado no era disponible para los intervinientes.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Sobre este punto, en la sentencia combatida acertadamente se determinó que la Guardería ABC adquirió la obligación de prestar sus servicios con estricto apego al Reglamento para la Prestación de Servicios de Guardería del IMSS y la normatividad establecida por este último, comprometiéndose también a mantener vigentes todas las autorizaciones necesarias para su funcionamiento, como lo eran las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud, seguridad y protección civil. Esto conforme a las cláusulas primera, octava, décimo tercera y décimo cuarta del contrato de 29 de diciembre de 2006, vigente al momento de los hechos –p. 797 de la sentencia de segundo grado–. Este acuerdo de voluntades consta en el tomo LXI del expediente de origen, fojas 913 a 926.



57. Esta conclusión se apoya en el criterio asumido por este Alto Tribunal al resolver el juicio ordinario civil 1/2000,<sup>73</sup> donde se determinó que un contrato es de naturaleza administrativa y no meramente civil, cuando su contenido trasciende la esfera jurídica de los particulares. Al respecto se dijo que el parámetro diferenciador entre los contratos civiles y los de índole administrativa no depende únicamente de si el Estado los celebra con imperio o en un plano de igualdad, pues este dato, por sí solo, es insuficiente para decidir esa cuestión. En dicho precedente se agregó que, en determinadas circunstancias, el Estado puede celebrar con particulares diversos actos jurídicos necesarios para satisfacer los servicios públicos a su cargo, de tal suerte que la naturaleza administrativa de un contrato puede derivar de que la intervención del particular tenga por objeto asegurar el óptimo funcionamiento de un servicio público, sometiéndose dicho contratante al régimen especial del derecho público.

58. Así, un convenio celebrado por el Estado será de naturaleza civil cuando no se relacione estrecha y necesariamente con el cumplimiento de sus atribuciones y, por el contrario, cuando su objeto o finalidad esté íntimamente vinculado al cumplimiento de aquéllas, por guardar relación directa con la satisfacción de las necesidades colectivas que deba atender, será de naturaleza administrativa.

59. Con base en ello, no podría válidamente afirmarse que la Guardería ABC era ajena a la prestación de un servicio público federal y que su condición de persona moral de derecho privado de ningún modo autorizaría colegir que lo sucedido en ella se regía única y exclusivamente por la voluntad de los contratantes.

60. Ese interés público y esa subrogación –la cual implica que el responsable último del servicio era el propio IMSS– permitieron considerar que su afectación mediante conductas omisivas penalmente relevantes, actualizó en la especie la competencia del fuero federal, en términos de lo previsto en la fracción I, inciso i) del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>74</sup> donde claramente se indica que son delitos federales los que se cometen

<sup>73</sup> Fallado por el Tribunal Pleno por unanimidad de votos en sesión de 20 de febrero de 2001.

<sup>74</sup> Artículo 50. Los Jueces Federales penales conocerán:

"I. De los delitos del orden federal.

"Son delitos del orden federal:



contra un servicio público federal o en menoscabo de los bienes destinados a su satisfacción. Esto, al margen de que el funcionamiento de la Guardería ABC no tuviera como soporte una "*licencia*" o "*permiso*". Exigir esta última clase de autorización implicaría desconocer la necesaria evolución de la administración pública, donde cada día es mayor la intervención de los particulares en la prestación de servicios que originalmente le corresponde brindar al Estado a través de convenios o contratos administrativos.

61. Por otro lado, es inviable desvincular las lesiones y los homicidios imputados de la afectación del mencionado servicio público federal, pues las alteraciones a la salud causadas y las muertes producidas derivaron de las serias deficiencias en el funcionamiento y supervisión de la Guardería ABC. Este factor también decidió en su momento la competencia en favor del fuero federal, conforme a lo dispuesto en el inciso h) de la mencionada fracción I del artículo 50 de la citada ley orgánica, donde se prevé que son delitos federales los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal.<sup>75</sup>

62. Esto no significa la inexistencia de víctimas particulares y menos aún restar importancia a sus bienes jurídicos gravemente afectados, identificados con la vida y la integridad personal. Lo que queremos decir es que esos injustos se perpetraron con motivo del funcionamiento de un servicio público federal. De ahí que haya sido correcta la fundamentación sustantiva en el tratamiento de los mencionados injustos.

63. Consecuentemente, es infundado aducir que el fuero federal sólo podía conocer de delitos donde la Federación resultara sujeto pasivo directo de la conducta típica, con base en un catálogo "*cerrado*" donde no tienen cabida conductas omisivas como las imputadas –constitutivas de los delitos de homicidio y

---

"...

"i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado; ..."

<sup>75</sup> "h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado; ..."



lesiones–, y también lo es pretender delimitar la competencia con base simplemente en el lugar de los hechos; es más, tampoco estamos en presencia de una competencia "nacional", de carácter "concurrente".<sup>76</sup>

64. Por tanto, no favorece al inconforme la cita de los criterios de interpretación de rubros: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. EFECTOS DE SU CONCESIÓN CON MOTIVO DE LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE POR RAZÓN DE FUERO (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 21/2004)." [Tesis 1a. XXXII/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación] y "CONEXIDAD DE DELITOS. LA FACULTAD DEL JUEZ DE DISTRITO PARA CONOCER DE LOS DEL FUERO COMÚN QUE TENGAN CONEXIDAD CON ILÍCITOS FEDERALES, NO IMPLICA QUE LAS CONDUCTAS DEBAN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA DESCRIPCIÓN TÍPICA PREVISTA EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL." (Jurisprudencia 1a./J. 45/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

## II. Análisis sobre los aspectos de fondo.

### A) Actualización de los delitos imputados.

65. No hay duda de que las muertes y las lesiones de las víctimas derivaron materialmente de lo sucedido el día de los hechos. Tampoco advertimos motivos de disenso encaminados a desvirtuar esta conclusión o la clasificación legal de las afectaciones sufridas y sus secuelas.

66. Por consiguiente, no detectándose de oficio violaciones al respecto, debemos verificar si esos resultados típicos le son o no legalmente atribuibles al inconforme.

67. A fin de examinar esto, debemos recordar que en un Estado Constitucional de Derecho no se permite imponer penas por conductas ajenas, ya que la responsabilidad penal exige, como requisito *sine qua non*, la posibilidad de

<sup>76</sup> El quejoso asevera que los servicios subrogados por el IMSS son de orden "Nacional" y que la NOM-167-SSA1-1997 indica que las guarderías pertenecen al "Sistema Nacional de Salud".



imputarle personalmente al autor el hecho o hechos antijurídicos acaecidos por serle estos propios y haber actuado con dolo o culpa.<sup>77</sup>

68. En el caso, la autoridad responsable estimó que esas muertes y esas lesiones sí le eran legalmente atribuibles al quejoso por no haberlas evitado. En lenguaje técnico jurídico a esto se le conoce como comisión por omisión, la cual está expresamente prevista en el párrafo segundo del artículo 7o. del Código Penal Federal, que literalmente indica:

"En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omita impedirlo, si éste tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omita impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente."

69. Como se puede apreciar, en la comisión por omisión el reproche penal no deriva de la realización de una acción que ponga en marcha una cadena causal dirigida a la producción de los resultados materiales prohibidos por la ley, sino en la inobservancia de un deber específico de actuar, encaminado a impedir esas consecuencias.<sup>78</sup> ¿Por qué es punible esto?

70. Los seres humanos nos relacionamos con el entorno poniendo en marcha cadenas causales que en ocasiones afectan bienes jurídicos, o bien, voluntariamente dejamos que éstas sigan su curso.<sup>79</sup> Cuando no interveni-

<sup>77</sup> Conforme al principio de culpabilidad, no es admisible la responsabilidad penal por el mero resultado, esto es, sin dolo o culpa. Cfr. Bacigalupo, Enrique. *Principios de Derecho Penal, Parte General*, 5a. edición, editorial Akal, Madrid, España, p. 109.

<sup>78</sup> Wessels sostiene que los delitos de comisión por omisión son hechos punibles en los cuales quien omite está obligado, como garante, a evitar el resultado, correspondiendo la omisión, valorativamente, a la realización del tipo legal mediante una acción activa. Cfr. Wessels, Johannes. *Derecho Penal, Parte General*, editorial Depalma, Argentina, 1980, p. 208.

<sup>79</sup> En esto se diferencia la conducta "activa" de la "omisiva". Gimbernat sostiene que la omisión es una especie del género no hacer, caracterizada porque, entre todos los posibles comportamientos pasivos, se seleccionan (normativamente) sólo aquéllos que merecen un juicio axiológico negativo. Así, la omisión es "un no hacer que se debería hacer, o con otras palabras, la diferencia específica de la omisión frente al género no hacer, al que pertenece, es la de que consiste en un no hacer desvalorado". Cfr. Gimbernat, Enrique. *Estudio sobre los delitos de omisión*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003, p. 14.



mos para detener esas cadenas causales debiendo hacerlo, podemos cometer delitos.<sup>80</sup>

71. De hecho, al interactuar con nuestros semejantes confiamos en que cada uno cumplirá con la debida diligencia el rol que le corresponde. Esta expectativa es fundamental para el adecuado funcionamiento de la colectividad.

72. Desatender injustificadamente esos roles, así sea por negligencia, puede afectar seriamente bienes jurídicos, entendidos como presupuestos básicos para la autorrealización humana.<sup>81</sup>

73. No es exagerado decir que gran parte de las afectaciones sufridas por las personas en su esfera jurídica deriva precisamente de comportamientos omisivos negligentes.

74. Por ello es importante puntualizar que quienes están llamados a impedir la concreción de esos riesgos y por descuido no lo hacen, deben responder de los resultados típicos producidos, incluso, en determinadas circunstancias como si los hubieran causado materialmente.

75. En el caso, la condena partió de esa premisa, al concluir que el peticionario de la protección constitucional se constituyó en garante de los bienes jurídicos afectados, lo cual, se dijo, le generó el deber de evitar los resultados típicos producidos.

76. Coincidimos plenamente con esa conclusión.

<sup>80</sup> Al igual que los injustos de acción se clasifican en tipos penales de mera actividad y tipos penales de resultado material, los de omisión admiten esta distinción, por lo que existen tipos penales de omisión simple y tipos penales de comisión por omisión. A los primeros no se les asocia normativamente algún resultado material, en tanto que a los segundos sí.

<sup>81</sup> La autorrealización humana necesita de presupuestos existenciales que, en tanto son de utilidad para el ser humano, se denominan "bienes" y, concretamente, cuando son objeto de protección legal, "bienes jurídicos". Cfr. Muñoz Conde, Francisco. *Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo blanch, 3a. edición, España, 1998, p. 65.



77. Las pruebas indican que las mencionadas muertes y lesiones derivaron causalmente del incendio iniciado en la bodega contigua,<sup>82</sup> pero también informan que esos resultados típicos eran previsible y evitables.

78. De ahí que sea válido afirmar que su origen y magnitud fueron consecuencia de un conjunto de factores externos e internos donde estuvieron involucradas varias conductas indebidas, entre éstas, la del justiciable.

79. Veamos por qué:

80. En términos generales, vivir sin riesgos es imposible.<sup>83</sup> Nuestra convivencia nos impone circunstancias donde los bienes jurídicos se ven expuestos a múltiples peligros.<sup>84</sup>

81. Esas situaciones riesgosas sólo pueden tolerarse cuando no sobrepasan determinados estándares, ya que, de excederlos, esos riesgos entran al ámbito de lo prohibido y deben ser enfáticamente rechazados.<sup>85</sup> Pongamos un ejemplo:

82. Nadie duda que permitir en un estadio de fútbol rebasar el aforo autorizado conlleva un riesgo prohibido, el cual podría concretarse en la producción de lamentables consecuencias si fuera necesaria su inmediata evacuación de ese inmueble –verbigracia, ante una amenaza de bomba o la activación de la alerta sísmica–.

83. Ante ello, la persona encargada específicamente de verificar el aforo sin haberlo hecho no podría alegar, a fin de pretender eludir su responsabilidad,

---

<sup>82</sup> El Juez de la causa destacó que la intoxicación de los sujetos pasivos derivó de la inhalación prolongada de humo o agentes contaminantes, mientras que las quemaduras fueron a consecuencia del contacto directo con el fuego u objetos incandescentes, por lo que las infracciones al deber de cuidado a examinar son aquéllas que de haberse atendido, hubieran servido para eliminar o minimizar esos factores de riesgo en el interior de la Guardería ABC (fuego, concentración de humo e inhalación prolongada).

<sup>83</sup> Cfr. Jakobs, Günther. *La imputación objetiva en derecho penal*, Ángel editor, México, 2002, p. 33.

<sup>84</sup> El quejoso dice que en este rubro estarían, por ejemplo, la cocina donde se preparaban los alimentos y el uso de un tanque estacionario para gas L.P.

<sup>85</sup> Cfr. Gimbernat, Enrique. *Op. cit.*, p. 95.



la conducta activa de quien colocó el explosivo, la del empleado de seguridad que dirigió incorrectamente a la muchedumbre hacia una sola salida de emergencia, existiendo varias, o bien, que se trata de un caso fortuito.

84. En efecto, con independencia de la responsabilidad en que podría incurrir el indicado terrorista o el mencionado empleado de seguridad, lo cierto es que el incumplimiento de la normatividad reguladora de la capacidad máxima del inmueble por quien tenía asignada esa función, genera un riesgo no permitido, ante el cual resultaría irrelevante establecer si la referida evacuación derivó de una amenaza de bomba –factor humano– o de un sismo –factor natural–, dado que el aforo se calcula, entre otras cosas, en función de la necesidad de lograr una evacuación oportuna frente a cualquier clase de eventualidad.

85. De hecho, en eso se basan las medidas de protección civil, las cuales se configuran con base en una apreciación *ex ante*.

86. El deber de evitación en que se fundamentan los delitos de comisión por omisión únicamente lo tienen quienes conforme al orden jurídico son garantes de los bienes jurídicos tutelados.

87. De acuerdo con lo previsto en el párrafo segundo del artículo 7o. del Código Penal Federal, esa función de protección puede derivar de la ley, del contrato o del propio actuar precedente.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> A diferencia de lo que el promovente afirma, decidir la fuente jurídica del deber de evitación corresponde a la autoridad judicial y no a los peritos, quienes como auxiliares técnicos informan al Juez las causas de lo sucedido, mas no están en condiciones de determinar aspectos vinculados a la responsabilidad penal de los imputados. Es ilustrativa de ello la tesis de esta Primera Sala, intitulada: "PERITOS, DICTAMENES DE LOS. DEBEN CONCRETARSE A CUESTIONES DE ORDEN TECNICO. Los peritos no tienen por qué establecer la procedencia o no de lo que le favorezca al acusado, pues no son los que deban dictar los juicios de culpabilidad, sino de manera exclusiva la autoridad judicial, única capacitada para hacerlo de acuerdo con la ley; y siendo tales peritos órganos de prueba auxiliares del juzgador como asesores técnicos que requieren conocimientos especiales, es natural que el juzgador se pronuncie por la opinión de aquellos que le merezcan mayor confianza.". *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 70, Segunda Parte, página 25, con número de registro digital: 235738.



88. A fin de clarificar cómo surge el referido deber, es necesario señalar que el tipo penal objetivo en los delitos de comisión por omisión se integra de los siguientes elementos:

- a) Situación típica;
- b) Ausencia de la acción debida;
- c) Capacidad de actuar;
- d) Posición de garante;
- e) Producción del resultado material; y,
- f) Posibilidad de evitación.

89. Los tres primeros componentes están presentes en todo delito omisivo, mientras los restantes solamente en aquéllos a los que se asocia normativamente un resultado material.<sup>87</sup>

90. Sobre esos elementos podemos señalar lo siguiente:

91. La situación típica se identifica con los factores de riesgo a los que se exponen los bienes jurídicos, siendo pertinente reiterar que sólo se exige la intervención activa frente a riesgos no autorizados, es decir, cuando éstos exceden los márgenes permitidos.

92. También es necesario recordar que la omisión no es un mero "*no hacer*", sino la abstención de la acción exigida, cuya capacidad de realización requiere el conocimiento de la situación riesgosa y la posibilidad física de actuar.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> A los primeros de esos delitos se les conoce como de "omisión simple" y a los segundos como de "comisión por omisión".

<sup>88</sup> Algunos sostienen que el empleo del concepto de posibilidad podría adelantar un pronunciamiento sobre la culpabilidad del autor. Cfr. Silva Sánchez, Jesús María. *El delito de omisión. Concepto y sistema*, editorial Bosch, España, 1986, p. 25.



93. Por su parte, a través de la posición de garante se reduce significativamente el universo de las personas a las que es factible atribuir el resultado material por no haberlo evitado.<sup>89</sup>

94. La posición o calidad de garante está constituida, esencialmente, por un llamamiento imperativo, de carácter selectivo, por el cual alguien queda jurídicamente obligado a prevenir un riesgo mediante una prestación activa.<sup>90</sup>

95. Se trata de un vínculo normativo que convierte a la persona en protectora de bienes jurídicos, al grado de atribuirle su lesión ante el incumplimiento injustificado de su deber de salvaguarda.

96. Consecuentemente, la responsabilidad penal en estos casos sólo resulta válida si en el proceso penal se acredita que el imputado es garante de los bienes jurídicos afectados y que, conociendo la situación de riesgo, incumple injustificadamente su deber de salvaguarda.

97. Ese específico deber se adquiere cuando se tiene: a) la obligación de cuidar bienes jurídicos de personas individualmente identificadas,<sup>91</sup> o bien b)

<sup>89</sup> Como es sabido, la doctrina penal clasifica los injustos en delitos de lesión y delitos de peligro. En los primeros el legislador sanciona el menoscabo efectivo del bien jurídico, para lo cual incluye su afectación en la descripción típica como requisito legal para su actualización, pudiéndose diferenciar la conducta del resultado. En los segundos, lo que castiga son las amenazas al bien jurídico, es decir, para su actualización basta la sola puesta en peligro de ese bien, sobre la base de un pronóstico *ex ante* –de ahí que no se encuentre un resultado material descrito en el dispositivo normativo que los prevé, ni pueda diferenciarse éste de la conducta. Cfr. Mir Puig, Santiago. *Derecho Penal, Parte General*, editorial B de F, Argentina, 9a. edición, pp. 231 y 232.

<sup>90</sup> Cfr. Novoa Monreal, Eduardo. *Fundamentos de los delitos de omisión*, editorial Depalma, Argentina, 1984, p. 136.

<sup>91</sup> Dentro de esta categoría están, por ejemplo: a) la filiación, por la cual se deben proteger a descendientes o ascendientes en estado de vulnerabilidad; b) las comunidades de peligro, pues quienes las conforman asumen riesgos compartidos con la confianza del socorro mutuo; y, c) las asunciones voluntarias de protección, surgidas de convenios cuyo fin es brindar dicho cuidado, como acontece con los contratos celebrados para proporcionar servicios particulares de enfermería o asistencia infantil. Lo importante es que la dependencia del bien jurídico a proteger sea efectiva, ya que no basta para adquirir la calidad de garante el solo vínculo formal de parentesco, la existencia de una comunidad de peligro o la firma de un contrato, si no se asume materialmente la obligación de cuidado. De aquí que los ascendientes no sean legalmente responsables de los daños sufridos por sus descendientes durante una excursión escolar, por estar en ese momento al cuidado de las autoridades



cuando le corresponde al agente el deber de vigilar determinadas fuentes de peligro, a fin de que éstas no se salgan de control y provoquen daños a terceros.

98. En atención a lo sucedido el día de los hechos, nos enfocaremos al deber de controlar dichas fuentes de peligro.

99. ¿A quiénes compete su vigilancia? En principio, a quienes las crean y a los que materialmente las tienen dentro de su propio ámbito de dominio. En segundo lugar, a los obligados específicamente a controlarlas.

100. De manera ejemplificativa, quien instala una caldera en un club deportivo debe cuidar que ésta no sobrepase los estándares de riesgo permitidos. Una vez instalada, el propietario de esa negociación asume su cuidado, pues el foco de peligro ahora está dentro de su propio ámbito de dominio.

101. Puede ser que el dueño contrate específicamente a una persona para vigilar la caldera, así como a un administrador para supervisar a ese empleado. En ese caso, estaríamos frente a una cadena de deberes vinculados, donde sólo quien actúa diligentemente puede confiar en que los demás lo harán.

102. Imaginémonos que durante su jornada laboral el trabajador se queda dormido y derivado de ese descuido la caldera se sobrecalienta y explota, lesionando a varios socios del club.

103. Esa conducta negligente le sería atribuible a dicho trabajador, así como a su supervisor si se demuestra que éste, en lugar de verificar que el empleado cumpla adecuadamente su trabajo, se ausenta injustificadamente de las instalaciones –obviamente, cada uno respondería de los resultados no evitados conforme a la gravedad de su propia imprudencia–.

---

escolares y no de sus padres. Tampoco lo sería la enfermera que incumpliendo el contrato no se presenta a trabajar, teniendo noticia su contratante, y a la semana siguiente el enfermo muere porque nadie le suministró medicamentos. Algo similar sucedería con el alpinista que permanece en el campamento mientras los demás deciden de cualquier modo subir a la montaña, donde estos últimos perecen por falta de oxígeno.



104. Es importante destacar que el deber de garante no deriva de una simple relación de jerarquía, pues el mencionado supervisor no sería penalmente responsable por el lugar que ocupa dentro de un organigrama o escalafón, sino por la función específica que le ha sido previamente encomendada.

105. En el caso, el inconforme sostiene en su primer concepto de violación que no tenía el deber jurídico de impedir los resultados típicos materia de la condena, pues su nombramiento como miembro del Consejo de Administración de la Guardería ABC y el haber fungido como secretario de ésta, no lo colocaron realmente en posición de garante respecto de la vida y la integridad personal de las víctimas. Al respecto, alega:

a) No existía una ley, contrato o actuar precedente que le hubiera impuesto la obligación de supervisar el diseño de las salidas de emergencia y los materiales empleados para el acondicionamiento del inmueble donde se prestarían los servicios de cuidado infantil, debiéndose distinguir entre la personalidad jurídica de esa persona moral y la suya, dado que nunca fue autorizado en lo personal para brindar ese servicio –aduce oscuridad, incongruencia y falta de exhaustividad en la decisión–.

b) Si alguien cometió una conducta indebida, la directora era la única encargada de verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad respectivas, conforme al programa de protección civil autorizado.<sup>92</sup>

106. Esto lo reitera en su cuarto concepto de violación, donde además señala que, a fin de fincarle responsabilidad, se "*torcieron*" los principios del derecho penal aplicables, entre ellos, el de culpabilidad, pues desde su punto de vista

<sup>92</sup> Cita tres resoluciones jurisdiccionales, un oficio y diversos ordenamientos de los que pretende desprender la responsabilidad de la mencionada directora. Esas determinaciones corresponden a las emitidas por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora (amparo indirecto 1286/2009), el Primer Tribunal Unitario del Quinto Circuito (amparo indirecto 21/2012) y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de esa misma demarcación (amparo en revisión 169/2010). El oficio es el número 990013200000/DRECSG/2013/0146 de 9 de julio de 2013, suscrito por el titular de la División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guarderías del IMSS. Los ordenamientos son las directrices, criterios, guías, manuales y procedimientos expedidos por el IMSS para la regulación del servicio de guardería.



fue condenado simplemente por haber pertenecido a la estructura orgánica de una persona moral, aduciendo, al ampliar su demanda, que en México no es válido imponer una pena con base "*en el producto o resultado*" –afirma además que los hechos "*no tuvieron como causa un acto humano*"–.<sup>93</sup>

107. Tales motivos de disenso son infundados.

108. A diferencia de lo aducido, sí correspondía al quejoso la citada obligación, al ser quien, con otra persona, llevó a cabo las gestiones necesarias para que la guardería fuera autorizada por el IMSS para brindar de manera subrogada el referido servicio.<sup>94</sup> Esto puso en evidencia tanto el conocimiento que tuvo de los requisitos exigidos, como de las condiciones reales del inmueble propuesto para atender a los menores, el cual tenía serias deficiencias –como era la ausencia de salidas de emergencia adecuadas, sin que para darse cuenta de ello fuese necesario contar con conocimientos técnicos especiales–.

109. Al respecto, la autoridad responsable tomó en cuenta la propia declaración ministerial del inconforme, quien sustancialmente manifestó haber tenido noticia de las exigencias requeridas para que la guardería fuera autorizada<sup>95</sup> y

<sup>93</sup> Véanse los incisos a) y b), del párrafo 14.16, de esta ejecutoria.

<sup>94</sup> Como se advierte de los escritos signados por el quejoso, mediante los cuales exhibió la documentación requerida para que el IMSS aprobara el funcionamiento de la guardería, entre la cual destaca el plano arquitectónico del inmueble y el dictamen técnico de seguridad. Fojas 687 y 688, tomo LXI de la causa penal \*\*\*\*\* y sus acumuladas, así como fojas 25 y 26 del anexo I.

<sup>95</sup> Entre esas exigencias estaba cumplir lo dispuesto por la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997, aplicable a inmuebles donde se brinden cuidados a menores, en cuyo punto 5.6.3 se establece:

"5.6.3 Seguridad, se deben considerar los siguientes factores:

"5.6.3.1 Diseño arquitectónico para desalojo del inmueble en caso de siniestro.

"5.6.3.2 Prevención contra incendios de acuerdo al Reglamento de Seguridad y Siniestros vigente en la entidad federativa o localidad.

"5.6.3.3 Se debe contar con la capacidad necesaria de agua almacenada para el uso en caso de siniestros, atendiendo a lo que establezca el reglamento de bomberos.

"5.6.3.4 Detectores de humo instalados en el techo y conectados a un tablero con indicadores luminosos, accesible para el personal indicado.

"5.6.3.5 Colocación de extintores en lugares estratégicos.

"5.6.3.6 Sistema de alarma de emergencia sonoro, que se pueda activar mediante interruptor, botón o timbre estratégicamente colocado y accesible al personal.

"5.6.3.7 Disponer de un sistema de iluminación de emergencia en las áreas de tránsito del personal y los usuarios.



que a nombre de esa persona moral presentó la solicitud correspondiente, por lo cual, una vez aprobada la viabilidad del proyecto, ubicó el inmueble donde se instalaría la guardería y presentó los planos arquitectónicos para su aprobación.<sup>96</sup>

110. Esto se corrobora con la copia certificada del escrito signado por el quejoso mediante el cual remitió al IMSS la documentación respectiva,<sup>97</sup> así como con la declaración del ingeniero que llevó a cabo la remodelación del lugar, quien dijo haber sido contratado por el propio petitionerario del amparo.<sup>98</sup>

111. Por tanto, el actuar precedente del quejoso lo colocó en posición de garante, adquiriendo de esa manera la obligación de verificar, de manera previa

---

"5.6.3.8 Ubicación de señalamientos apropiados de tamaño mayor que el usual, para que orienten al usuario en caso de desalojo.

"5.6.3.9 Puertas de salida de emergencia con la dimensión necesaria y dispositivos de fácil operación.

"5.6.3.10 Puertas o cancelas con vidrio que limiten diferentes áreas, con bandas de color que indiquen su presencia.

"5.6.3.11 En muros no utilizar materiales inflamables o que produzcan gases y humos tóxicos..."

<sup>96</sup> Como se desprende de su propia declaración ministerial de 10 de junio de 2009, en la cual, asistido por un defensor particular, sustancialmente manifestó: En unión del entonces presidente del Consejo de Administración de la Guardería ABC, indicaron a la jefe delegacional del IMSS en Sonora su intención de prestar de manera subrogada el servicio de guardería en las inmediaciones en la colonia "Y Griega" de la ciudad de Hermosillo. Al aceptarse la viabilidad del proyecto, continuaron con la tramitación respectiva y ubicaron el sitio correspondiente. De entre los requisitos iniciales estaba anexar el croquis del inmueble y una autorización o licencia de uso de suelo. La Coordinación de Guarderías del IMSS comisionó a un arquitecto para la verificación correspondiente. Posteriormente exhibieron los planos arquitectónicos y, aprobado el proyecto, les entregaron una carta de asignación, donde se determinó la capacidad instalada. Consecuentemente, iniciaron los trámites de licencia para construcción y solicitaron el dictamen técnico al departamento de bomberos, con el fin de verificar si las instalaciones contaban con las medidas de seguridad preventivas en caso de siniestro. Una vez reunidos todos los requisitos, la documentación se envió a la Delegación Regional del IMSS para su revisión y, en su caso, aprobación definitiva. Los trabajos de acondicionamiento del inmueble eran constantemente supervisados por personal especializado de la Coordinación de Guarderías a través de un arquitecto y diversas supervisoras. En agosto de 2001, iniciaron las operaciones de la guardería. Fojas 168 a 172, tomo IV de la causa.

<sup>97</sup> En los planos anexados se aprecian las siguientes leyendas escritas a mano: "acceso principal, instalar puerta, 2mts. ancho" y "construir salida de emergencia de 2mts. Ancho máximo, actualmente existe un portón de lámina. Se observa "fijo" (cerrado)". Fojas 26 a 28 anexo I, causa penal \*\*\*\*\*.

<sup>98</sup> Véase la declaración ministerial del ingeniero \*\*\*\*\* , de 11 de junio de 2009, quien asistido de su defensor, señaló que el quejoso y otra persona más lo contrataron para instalar muros divisorios al interior de lo que sería la Guardería ABC, lo cual ratificó durante la instrucción. Fojas 197 y 198 del tomo IV, 425 a 428 del tomo LXIII y 286 a 287, vuelta, del tomo XXXIV de la causa penal \*\*\*\*\* y sus acumuladas.



al inicio del funcionamiento de la guardería, que sus instalaciones efectivamente cumplieran puntualmente los estándares de seguridad exigidos, en términos de lo establecido en el convenio que gestionó, aunque él no apareciera formalmente como prestador directo del servicio.<sup>99</sup>

112. En otras palabras, la atribución normativa de esos resultados típicos fue válida porque durante el proceso penal se acreditó que el justiciable llevó a cabo las gestiones necesarias para que la citada persona moral obtuviera la autorización para brindar el referido servicio, el cual se prestó, desde un inicio, en condiciones inseguras.

113. Con esa conclusión de ninguna manera se confundió indebidamente su personalidad jurídica con la de la guardería; es más, el tribunal responsable determinó, de manera clara, que actuó como su "*administrador activo*" y no como su representante legal.<sup>100</sup>

114. Consecuentemente, no se vulneró en su perjuicio el principio de culpabilidad, pues la decisión adoptada se sustentó en su propia conducta negligente.

115. De ahí que sea infundado decir que la condena se basó en el simple hecho de que formara parte de la estructura orgánica de ese ente jurídico y que se le sancionó penalmente "*por el producto o resultado*".

116. En su segundo concepto de violación el solicitante de la protección constitucional aduce que la desestimación del delito de ejercicio indebido del servicio público implica que la guardería era correctamente supervisada por el IMSS, los bomberos y el personal de protección civil, evidenciándose así la inexistencia de indicios de que algo andaba mal respecto de las medidas de seguridad adoptadas. Además, señala:

---

<sup>99</sup> Ese convenio, de 6 de agosto de 2001, establecía, en su cláusula tercera, que el subrogatorio debería contar con las instalaciones adecuadas para cumplir lo pactado, en tanto que en su cláusula séptima le obligaba a proporcionar el servicio en óptimas condiciones de seguridad, limpieza e higiene. Fojas 55 a 67, anexo I, y fojas 715 a 727, tomo LXI de la causa penal \*\*\*\*\* y sus acumuladas. Esta obligación se mantuvo en los demás contratos celebrados.

<sup>100</sup> Ver página 991 de la sentencia combatida.



a) Se observaron las medidas de protección civil correspondientes y colocaron aparatos para la prevención de incendios.

b) Implementaron un plan de contingencia aprobado por la Dirección General de Bomberos.

c) Pidieron la revisión de las instalaciones y se obtuvieron las aprobaciones respectivas.

d) El uso de poliuretano en el techo estaba recomendado por el FIDE como material aislante y ahorrador de energía.

e) En la NOM-167-SSA1-1997 se indica que en los muros no debían usarse materiales inflamables, pero nada se dice sobre los techos.

f) Las salidas de emergencia sólo eran obligatorias cuando la evacuación del inmueble tardase más de tres minutos, pero en la guardería esto se hacía en menos tiempo.

g) Suponiendo que hubo algunas anomalías, su corrección no hubiera eliminado los efectos del incendio, pues en ello influyeron factores externos, –condiciones de la bodega contigua–.

117. Tal motivo de disenso también es infundado.

118. Desde luego la Guardería ABC se encontraba expuesta a riesgos externos e internos. Entre los primeros efectivamente estaba la bodega "Glosa", ocupada por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora, la cual carecía de medidas de seguridad adecuadas, pero ello no significa que los riesgos internos creados por el quejoso hayan estado dentro de los márgenes permitidos, o bien, que éstos hubieran sido totalmente ajenos a lo sucedido.

119. Al respecto debemos señalar que las deficiencias en el acondicionamiento inicial de la guardería nunca se subsanaron y que éstas fueron un factor esencial en la producción y magnitud de los resultados materiales reprochados, tal y como lo concluyó la autoridad responsable.



120. Por tanto, es infundado sostener que acataron las medidas de seguridad y protección civil exigidas.

121. En ese sentido, la absolución decretada en torno al mencionado delito de ejercicio indebido del servicio público no conlleva, *per se*, la inexistencia de indicios que permitieran saber que algo andaba mal, pues es evidente la defectuosa supervisión de las instalaciones.

122. Los medios de convicción allegados indican que esa supervisión era totalmente deficiente. De entre éstos, la autoridad responsable destacó los siguientes:

- Opinión técnica en materia de protección civil de doce de junio de dos mil nueve, emitida por expertos de la Dirección de Protección Civil y del Centro Nacional de Prevención de Desastres de la Secretaría de Gobernación, donde se detallan las condiciones reales de las supuestas salidas de emergencia, quedando claro que no reunían los requisitos correspondientes.<sup>101</sup>

- Dictamen en materia de criminalística de campo, de siete de junio de dos mil nueve, suscrito por peritos adscritos a la Subdirección de Criminalística de

<sup>101</sup> En la cual se indica:

"... por las condiciones observadas durante el recorrido, se puede inferir que había señalización, y que dichas señales dirigían el flujo de evacuación hacia tres salidas de emergencia, dos de ellas estaban bloqueadas con muebles de oficina y la tercera se encontraba en la zona de cocina, ubicación que según los procedimientos de evacuación no resulta recomendable para una salida de emergencia, y que, dado el ambiente de obscuridad y humo tóxico a alta temperatura, resultaban totalmente insuficientes. También se pudo constatar la existencia de una cuarta puerta en el área de juegos, que podría haber sido utilizada como salida de emergencia, sin embargo, la señalización no dirigía hacia ella. Adicionalmente, según lo estipula la Norma Oficial Mexicana, NOM-002-STPS-1993, relativa a las condiciones de seguridad para la prevención y protección contra incendios, se infiere que las puertas de las salidas de emergencia existentes en la guardería no cumplían con los parámetros de seguridad establecidos, ya que la Norma de referencia indica que las puertas de las salidas normales de la ruta de evacuación y de las salidas de emergencia deben: abrirse en el sentido de la salida, contar con un mecanismo que las cierre y otro que permita abrirlas desde adentro mediante una operación simple de empuje; estar libres de obstáculos, candados, picaportes o de cerraduras con seguros puestos durante las horas laborales; ser de materiales resistentes al fuego y capaces de impedir el paso del humo entre áreas de trabajo.". Fojas 300 a 313, tomo II de la causa \*\*\*\*\* y sus acumuladas.



la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, en el que también se especifican las características de las indicadas puertas.<sup>102</sup>

• Dictamen en materia de seguridad industrial y protección civil, de veintidós de junio de dos mil nueve, elaborado por el perito \*\*\*\*\* , adscrito a la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de la entonces Procuraduría General de la República, donde además de describir esas supuestas salidas de emergencia, se explica que los detectores de humo se encontraban colocados sobre un falso plafón.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> En el cual, con relación a las supuestas salidas de emergencia se determinó lo siguiente:

"Puerta 1, localizada a 3.36 metros de la esquina suroeste, de 2.00 metros de altura y .96 metros de ancho, la cual es de cristal con marcos de aluminio, cuenta con rejas de protección, la puerta tiene su sistema de bisagras en el lado norte, tiene apertura hacia adentro y la reja hacia afuera, las rejas de protección abren hacia afuera y tienen las bisagras hacia el norte.

"Puerta 2, localizada a 2.66 metros de la ventana 2, es de 2.03 metros de altura y 0.89 metros de ancho, la cual es de materia de herrería sin rejas de protección, la puerta tiene su sistema de bisagras en el lado norte tiene apertura hacia fuera (sic), cuenta con chapas de seguridad.

"Puerta 3, localizada a 2.20 metros de la ventana 6 y a 5.46 metros del muro norte, es de tipo portón corredizo de 3.90 metros de ancho y 4.41 metros de altura, cuenta con un candado de seguridad el cual se encuentra cerrado con presencia de pintura de color azul y con signos de no haber sido abierto recientemente, por la parte interna dicho portón se encuentra clausurado con presencia de aislante térmico esparcido, dicho portón presenta una puerta peatonal en el extremo norte.

"Puerta 4, localizada a 5.95 metros de la ventana 9, es de 2.11 metros de altura y 0.95 metros de ancho, la cual es de material de herrería sin rejas de protección, la puerta tiene su sistema de bisagras en el lado poniente, tiene apertura hacia adentro cuenta con dos chapas de seguridad, dicha puerta presenta deformación por impactos con cuerpo duro.". Fojas 544 a 570, tomo LXIII, de la causa \*\*\*\*\* y sus acumulados.

<sup>103</sup> En el que se concluyó lo siguiente:

"A. De acuerdo a la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997... A1. La guardería contaba con cuatro detectores de humo sonoros los cuales eran alimentados por una batería de 9 volt cada uno; y se encontraban instalados en el plafón de la siguiente manera, uno en el plafón de la recepción, el segundo en el techo del cuarto eléctrico que utilizaban como bodega, el tercero en el techo de la entrada para la cocina y el cuarto en el plafón de la bodega de la cocina ...

"B. De acuerdo a la NOM-002-STPS-2000... B1. Las puertas de salida de emergencia con las que contaba la guardería son tres, una en la recepción la cual es de cristal de 96 y 2 m abatible hacia adentro del inmueble, con chapa para puerta de aluminio de seguro, la segunda en la bodega de la cocina la cual es de metal en color blanco abatible hacia adentro del inmueble con dos chapas tipo Philips y la tercera en el área denominada Aula '9' en donde se encuentra la puerta de metal de color blanco de 88 x 2 m misma que se abate hacia afuera del inmueble ...". Fojas 197 a 256, tomo XXV de la causa \*\*\*\*\* y sus acumuladas.



• Peritaje en materia de seguridad industrial de veintidós de junio de dos mil nueve, signado por el experto \*\*\*\*\* , donde se describe ese plafón falso, así como las condiciones del muro medianero y las razones por las cuales las puertas no son propiamente salidas de emergencia.<sup>104</sup>

123. Estas probanzas arrojan datos contundentes sobre los riesgos no permitidos generados por el quejoso, sin que exista duda sobre la capacidad técnica de sus emitentes.

124. Por otro lado, lo sucedido demostró que evacuar la guardería requería más de tres minutos y que el poliuretano colocado en el techo provocó una "*lluvia de fuego*" sobre quienes se encontraban ahí, por lo cual resulta ilógico suponer que esa clase de material no se pudiera usar en las paredes, pero sí en el techo.

125. De ahí que haya sido legal desestimar el valor probatorio de las constancias y testimonios mencionados por el inconforme, tendentes a demostrar que sí se cumplieron las medidas de protección civil exigidas.<sup>105</sup>

126. En su tercer concepto de violación el quejoso insiste en que las muertes y las lesiones de las víctimas derivaron de factores externos –humo y fuego–. Al respecto sostiene:

<sup>104</sup> En el que se determinó:

"La guardería está diseñada de forma que las aulas y áreas de servicios ocupaban la periferia de un área central conocida como de usos múltiples. Las aulas, oficinas y servicios tienen techo de falso plafón de 2.5 a 3 m de altura. El área de usos múltiples tenía un techo simulando una carpa de circo en cloruro de polivinilo de colores. Todas las particiones están fabricadas en tabla roca. Los agujeros de la pared con la bodega 1 fueron recubiertos con lámina de tabla roca...

"La guardería carece de rutas de evacuación y salidas de emergencia. Las puertas están identificadas como salidas de emergencia sin cumplir con los requisitos correspondientes para servir como tales.

"La protección contra incendios consiste en detectores de humo tipo residencial (de pilas), tres extintores de PQS (polvo químico seco ABC) y uno de CO<sub>2</sub>, (bióxido de carbono) y alarma manual.

"Instalación eléctrica consistente en iluminación fría en área común y de luz blanca con balastos en aulas, con cableado parcialmente protegido en tubo conduit (salida de luminarias) y descubierto en el resto del tendido, dejando los cables sobre las estructuras metálicas.". Fojas 27 a 51 y su ratificación 52 a 55, tomo XXXVI, de la causa \*\*\*\*\* y sus acumuladas.

<sup>105</sup> Como lo era la adquisición de extintores, colocación de detectores de humo, actas relativas a las visitas de inspección, dictámenes favorables en materia de seguridad o realización de simulacros de evacuación (fojas 292 a 316, tomo IV, 956 a 960, tomo LXI, 1366 a 1369 y 1556 a 1574, tomo LXII todos de la causa \*\*\*\*\* y sus acumulados, y 294 a 298, anexo I de la causa 204/2016).



a) No existe una relación "*causa*" entre los resultados típicos atribuidos y las omisiones imputadas.

b) Aun cumpliéndose las medidas de seguridad supuestamente omitidas, el incendio de cualquier modo las hubiera rebasado, tal y como lo reconoció el entonces director de la Unidad de Protección Civil del Estado de Sonora.

c) La bodega contigua era una auténtica "*bomba de tiempo*".

d) Quienes se encontraban ese día en la guardería reconocieron la posibilidad inicial de evacuar a los menores, pero el aumento en la intensidad del fuego les impidió continuar haciéndolo.

e) Se debió analizar individualmente si la muerte y las lesiones de cada víctima pudo o no evitarse –afirma hubo escasez de ambulancias, lo cual incidió en los resultados típicos–.

127. Este motivo de disenso también es infundado.

128. Bajo un enfoque estrictamente naturalístico, la omisión podría compararse, en su aspecto físico-externo, con la nada.<sup>106</sup> Sin embargo, como se dijo *in supra*, la omisión es un concepto normativo. Quien incurre en ella puede hacerlo de dos maneras posibles: i) no actuando, lo cual implica inactividad,<sup>107</sup> o bien, ii) realizando una acción distinta a la ordenada. En cualquiera de esas modalidades no está presente la causalidad, entendida como categoría del ser, pues no hay un vínculo material entre la omisión y el resultado típico.<sup>108</sup>

129. En la especie, la alteración de la integridad personal y la privación de la vida se debieron materialmente a la intoxicación y quemaduras sufridas por las víctimas durante el incendio, pero lo importante, desde el punto de vista norma-

<sup>106</sup> De llevarse a cabo un análisis causalista natural, se colegiría la inexistencia de los delitos de comisión por omisión, con base en el principio *ex nihilo nihil fit* –de la nada, nada puede surgir–.

<sup>107</sup> Aunque es discutible que alguien pueda permanecer totalmente inactivo.

<sup>108</sup> Cfr. Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Tratado de derecho penal*, tomo III, editorial Ediar, Argentina, 1981, p. 456.



tivo, es verificar si la conducta omitida era o no la idónea para la efectiva protección de los bienes jurídicos afectados.

130. Determinar en cada caso concreto la posibilidad de evitación exige un juicio hipotético. Se trata de un análisis complejo que en la especie amerita tomar en cuenta, por un lado, el origen, magnitud y rapidez con la que se propagó el incendio y, por el otro, las negligencias detectadas, a efecto de establecer si al suprimir mentalmente éstas, las consecuencias negativas desaparecen o aminoran.

131. En ese sentido, es cierto que en la bodega ocupada por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora se hacinaban grandes cantidades de papel, no había detectores de humo, los cables de electricidad estaban expuestos y se sobrecargaban los enchufes al conectar varios aparatos a la vez. A esto se agrega que esa bodega no estaba completamente aislada de la guardería, pues compartían un techo de lámina y la pared que las subdividía presentaba orificios.

132. Frente a ello, tenemos que al interior de la guardería no había salidas de emergencia adecuadas, se usaron materiales inflamables y la colocación de los detectores de humo fue incorrecta –entre otras anomalías–.

133. Ponderando esos factores, quienes integramos esta Sala coincidimos con la autoridad responsable en cuanto a que las deficiencias de las instalaciones de la guardería sí jugaron un papel preponderante en la producción y magnitud de los resultados, pues si se suprimen mentalmente esas deficiencias, las afectaciones desaparecen o disminuyen.

134. Cierto, si imaginamos que la guardería y la bodega ocupada por la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora hubieran estado perfectamente aisladas en lugar de compartir un techo de lámina, el humo y el fuego no se hubieran propagado por encima del plafón.

135. En ese hipotético escenario, los gases tóxicos no se hubieran acumulado en la parte superior. Bajo esas circunstancias imaginarias, activada la alarma, la evacuación hubiera sido muy distinta si la guardería hubiera tenido salidas de emergencia adecuadas; es más, si no se hubieran usado materiales inflama-



bles en el techo y carpa, los menores no se hubieran expuesto a una "lluvia de fuego".

136. Por otro lado, no hay evidencia de que una supuesta carencia de ambulancias hubiera sido un factor determinante en los resultados típicos, ni es posible analizar la situación de cada una de las víctimas a fin de establecer, con absoluta precisión, cuántas pudieron haberse salvado, o bien, si era factible evacuar a unas en lugar de otras –no se trata de hacer un ejercicio de exactitud matemática–.

137. Decir que la bodega contigua era una auténtica "bomba de tiempo" y que "aun excediéndose en el cumplimiento de las medidas de seguridad" las muertes y las lesiones sufridas por las víctimas de cualquier modo eran inevitables, sería tanto como convalidar que lo sucedido derivó, de manera exclusiva, de factores externos ajenos a la actividad humana,<sup>109</sup> cuando las pruebas allegadas informan que no fue así.

138. En consecuencia, en la especie sí se podían evitar esas muertes y lesiones, lo cual dependía de la realización de prestaciones positivas por parte del inconforme y de varias personas más.<sup>110</sup>

139. De ahí que el haber logrado evacuar a algunos niños no significa que los resultados típicos imputados efectivamente fueran imprevisibles e inevitables.

140. En otras palabras, la conducta negligente del quejoso generó riesgos no permitidos que, aunados a otros comportamientos indebidos, se concretaron en los resultados típicos imputados, sin que el tiempo transcurrido

<sup>109</sup> Como insiste al ampliar sus conceptos de violación. Véase el inciso b) del párrafo 14.16 de esta ejecutoria.

<sup>110</sup> Esas prestaciones positivas, reconocidas por el orden jurídico derivan de la confianza socialmente depositada en el garante, cuya efectividad amerita el mencionado juicio hipotético. Esto implica que no hace faltan "pruebas" indicativas de la evitación, como el quejoso aduce al ampliar su demanda –inciso c) del párrafo 14.16 de esta ejecutoria–, sino una razonabilidad de ello. Cfr. Jescheck, Heinrich. *Tratado de Derecho Penal, Parte General, Volumen II*, editorial Bosch, 3a. edición, España, 1981, p. 854.



entre su actuar precedente y las afectaciones producidas impida fincarle responsabilidad penal, pues en los delitos de comisión por omisión no se requiere la inmediata concreción del riesgo, ya que el peligro creado puede permanecer latente mucho tiempo.

141. Así las cosas, no vemos oscuridad, incongruencia o falta de exhaustividad en la decisión. Al contrario, la sentencia combatida contiene, en los aspectos examinados, la fundamentación y motivación suficientes para entender por qué el peticionario del amparo debía y podía evitar los resultados acaecidos.<sup>111</sup>

142. En su quinto concepto de violación el inconforme sostiene, por un lado, la imprevisibilidad del incendio y, por el otro, la imposibilidad de evitar sus consecuencias.

143. Quienes integramos esta Sala consideramos que los incendios, en términos generales, son previsibles –esto se basa en una visión *ex ante*, en la cual es imposible saber exactamente cuándo y con qué magnitud se producirá un incendio–.

144. En función de esa previsibilidad, es factible implementar medidas de seguridad y de protección civil con el propósito de evitar o reducir sus consecuencias.

145. No tomar esas precauciones, o hacerlo de manera incorrecta, implica un comportamiento indebido, del cual surgen riesgos no permitidos, cuya concreción material puede válidamente atribuirse a quienes en posición de garante incumplen injustificadamente sus deberes de salvaguardar los bienes jurídicos que les son confiados.

146. El promovente señala en su sexto motivo de disenso que, derivado de la supervisión efectuada a las instalaciones por parte de las autoridades com-

---

<sup>111</sup> Lo cual evidencia que la condena no se apoyó única y exclusivamente en el conocimiento que tuvo del inmueble, como el inconforme afirma al ampliar su demanda. Véase el inciso d) del párrafo 14.16 de esta ejecutoria.



petentes, las personas vinculadas con la guardería creían haber cumplido los requisitos correspondientes en materia de seguridad y protección civil.

147. Esto también es infundado.

148. El error, genéricamente hablando, es la falsa concepción de la realidad y se distingue de la ignorancia en tanto que ésta implica carencia de conocimiento. De acuerdo con la dogmática penal, el error puede ser de tipo o de prohibición, vencible o invencible. Será de tipo cuando esa falsa concepción de la realidad recae sobre cualquiera de los elementos objetivos de la descripción típica, y será de prohibición cuando derivado de esa concepción se crea, equivocadamente, que la conducta es lícita, ya sea por suponer la inexistencia de una ley que la prohíba –error de prohibición directo–, o bien, por pensar que se actúa justificadamente –error de prohibición indirecto–.<sup>112</sup>

149. Esta distinción y las diferentes consecuencias legales de la posibilidad de superar esos errores están expresamente previstas en los artículos 15, fracción VIII, y 66 del Código Penal Federal, que establecen:

"Artículo 15. El delito se excluye cuando:

"...

"VIII. Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible:

"A) Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o

"B) Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

<sup>112</sup> Muñoz Conde señala que el error de tipo, igual que el elemento intelectual del dolo, debe referirse a cualquiera de los elementos integrantes del tipo, sean de naturaleza descriptiva o normativa, mientras que el error de prohibición se actualiza cuando el autor cree que actúa lícitamente, ya sea por la inexistencia de una norma prohibitiva (error de prohibición directo) o por concurrir alguna causa de justificación. Cfr. Muñoz Conde, Francisco. *Derecho penal, Parte General*, editorial Tirant lo Blanch, España, 1998, pp. 307 y 429.



"Si los errores a que se refieren los incisos anteriores son vencibles, se estará a lo dispuesto por el artículo 66 de este código; ..."

"Artículo 66. En caso de que el error a que se refiere el inciso a) de la fracción VIII del artículo 15 sea vencible, se impondrá la punibilidad del delito culposo si el hecho de que se trata admite dicha forma de realización. Si el error vencible es el previsto en el inciso b) de dicha fracción, la pena será de hasta una tercera parte del delito que se trate."

150. Así, un error invencible de tipo o de prohibición excluye el delito, mientras que uno vencible no.<sup>113</sup>

151. Tratándose de los delitos de comisión por omisión, el error de tipo puede recaer sobre la situación típica, la ausencia de acción, la capacidad de actuar, la posición de garante, la producción del resultado material o la posibilidad de evitación; mientras que el de error de prohibición se relaciona con el deber de evitación, ya sea por creer que no existe una fuente normativa al respecto, o bien, por pensar que la omisión está justificada.

152. En la especie, el inconforme nunca estuvo en error sobre la situación típica generadora de los riesgos no permitidos, creados por su propio actuar

<sup>113</sup> El primero afecta la tipicidad y el segundo la culpabilidad, en específico, la conciencia sobre la antijuridicidad como uno de sus presupuestos.

Véase la tesis 1a. CIX/2005, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "ERROR DE TIPO COMO CAUSA DE EXCLUSIÓN DEL DELITO. El artículo 15 del Código Penal Federal establece como causa de exclusión del delito, entre otras, la existencia de un error invencible, bajo el cual se realiza la acción u omisión, que recae sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal. El error es una falsa apreciación sobre la realidad y se distingue de la ignorancia en que ésta implica un desconocimiento total y conlleva una entera ausencia de noción sobre un objeto determinado. Entonces, el error de tipo consiste en una falsa apreciación o distorsión sobre uno o más de los elementos -sean de naturaleza objetiva o normativa- exigidos por la ley para integrar el tipo delictivo. Este tipo de error, como causa de exclusión del delito, tiene como efecto excluir el dolo o la culpa; de manera que si el error es invencible (insuperable), esto es, no pudiendo evitarse ni habiendo actuado el agente con el mayor cuidado, se excluye plenamente su responsabilidad penal, pero no se excluye por completo si es vencible (superable), sino que en términos del artículo 66 del citado ordenamiento actúa como aminorante, pues se aplica la punibilidad del delito culposo si el hecho de que se trata admite tal forma de realización.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 208, con número de registro digital: 175596.



precedente. Tampoco desconocía la normatividad que le exigía verificar que las instalaciones de la guardería cumplieran los estándares requeridos.

153. Por tanto, es infundado aducir que las autoridades le hicieron creer que todo estaba bien y, en consecuencia, no le favorecen las certificaciones, dictámenes, actas de supervisión, ni lo declarado por los testigos que menciona.<sup>114</sup>

154. Consecuentemente, al fincarle el reproche en los términos apuntados, no se "torcieron" los principios y garantías que nuestra Constitución General y los tratados internacionales suscritos por México reconocen al quejoso, ni se incurrió en una desacertada valoración probatoria.

155. Por tanto, es improcedente concederle el amparo para que sea absuelto, sin que le sean favorables los criterios de interpretación que cita, de rubros: "CULPA. HAY ESTADO SUBJETIVO DE CULPA CUANDO EL AGENTE FALTA AL DEBER DE PREVISIÓN Y CUIDADO QUE LA LEY IMPONE Y SI EN ESAS CONDICIONES SE PRODUCE LA MUERTE DE UNA PERSONA, QUEDA CONFIGURADO EL DELITO DE HOMICIDIO." (Sala Auxiliar, Quinta Época), "VIOLACIÓN AL DEBER DE CUIDADO DERIVADO DE LA CALIDAD DE GARANTE. PARA QUE SE ACTUALICE DEBE ESTABLECERSE QUÉ DISPOSICIÓN DEL ORDENAMIENTO O QUÉ OTRA CLASE DE FUENTE, EN SU CASO, PREVÉ LA OBLIGACIÓN DEL INCULPADO DE ACTUAR EN DETERMINADO SENTIDO EN RELACIÓN CON

<sup>114</sup> Alude al dicho de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* . Si bien esas personas fueron coincidentes en manifestar que en la guardería se realizaban visitas de inspección por parte del IMSS y simulacros de evacuación, contando con alarma contra incendios y puertas de emergencia, también expresaron que el techo se cayó en pedazos y no podían abrir con facilidad las puertas. En específico, \*\*\*\*\* declaró que quiso salir por la puerta de lactantes, pero no la pudo abrir, por lo cual salió por la puerta de atrás; \*\*\*\*\* indicó haber caminado a la puerta "filtro", es decir, la ubicada en la recepción, pero al intentar abrirla, se le cerraba una y otra vez; \*\*\*\*\* también expresó algo similar, pues dijo que no pudo abrir esa puerta porque "estaba embolsado el aire"; \*\*\*\*\* salió por la puerta del "filtro" con tres niños, pero al intentar regresar para salvar a más, no pudo abrir debido a que se "englobó el aire". Es más, efectivamente \*\*\*\*\* afirmó haber recibido un curso teórico previo al simulacro por quien identificó como "\*\*\*\*\*", pero también narró que esa persona señaló que estaban "en un hoyo de peligro", por las cosas que estaban alrededor. Fojas 62 a 69, 72 a 74, 77 a 78, 313 a 316, 433 a 435, 629 a 630, tomo LXI, 356 a 359, 430 a 432, 971 a 976, tomo LXII, de la causa \*\*\*\*\* y sus acumuladas.



LA PROTECCIÓN DEL BIEN JURÍDICO DE QUE SE TRATE." (Tesis aislada II.2o.P.230 P, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito), "DEBER DE CUIDADO DERIVADO DE LA CALIDAD DE GARANTE. NO ES DABLE EXIGIR SU CUMPLIMIENTO CUANDO NO SE ESTÁ EN POSIBILIDAD DE ASUMIRLO POR FALTA DE CONOCIMIENTOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS O POR IMPOSIBILIDAD MATERIAL." (Tesis II.2o.P.229 P, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito), "SENTENCIAS CIVILES, CONGRUENCIA DE LAS (LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ)." (Jurisprudencia 1a./J. 34/99, Primera Sala, Novena Época), "CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS." (Jurisprudencia 1a./J. 33/2005, Primera Sala, Novena Época), "CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIOS DE. SUS DIFERENCIAS Y CASO EN QUE EL LAUDO INCUMPLE EL SEGUNDO DE ELLOS." (Tesis IV.2o.T. J/44, Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito), "SENTENCIAS, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LAS." (Tesis I.6o.C. J/42, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito), "PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. QUE DEBE PREVALECER EN TODA RESOLUCIÓN JUDICIAL." (Tesis I.1o.A. J/9, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (Tesis aislada, Segunda Sala, Séptima Época), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE." (Jurisprudencia 1a./J. 139/2005, Primera Sala, Novena Época), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO. GARANTÍA DE. LA AUTORIDAD AL EMITIRLO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE FUNDAMENTE SU ACTUACIÓN Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL." (Tesis aislada, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), "SENTENCIA DE AMPARO. LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN VIOLA EL ARTÍCULO 77 DE LA LEY DE LA MATERIA." (Tesis VI.2o.C. J/234, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN." (Tesis I.4o.A. J/43, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO



EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA." (Tesis VI.2o. J/123, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito), "LAUDO, FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (Tesis V.2o. J/11, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (Tesis VI.2o. J/43, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO DE TALES REQUISITOS NO SE LIMITA A LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONGAN FIN AL PROCEDIMIENTO." (Tesis XIV.2o. J/12, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (Tesis V.2o. J/32, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito), "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE SU ALCANCE." (Tesis VII.P. J/15, Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito) y "DELITOS FISCALES. LA IMPUTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL NO DERIVA PER SE DEL CARGO DE SOCIO, ADMINISTRADOR O APODERADO DE UNA PERSONA MORAL, SINO QUE ES NECESARIO DEMOSTRAR SU INTERVENCIÓN A TÍTULO DE AUTOR O PARTÍCIPE Y LA VINCULACIÓN DIRECTA O INDIRECTA DE SUS ACTOS EN LA COMISIÓN DE DICHOS ILÍCITOS." (Tesis II.2o.P.224 P, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito).

## **B) Individualización de las penas.**

156. Al ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, el tribunal responsable convalidó la decisión del *a quo* de inaplicar la regla sancionadora del concurso ideal de delitos prevista en el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal vigente al momento de los hechos, y tras confirmar la gravedad de la culpa fijada en primera instancia, en interés superior de los menores afectados y con base en el principio de proporcionalidad, impuso al inconforme las siguientes consecuencias jurídicas: i) veintiocho años, once meses y cuatro días de prisión; ii) la obligación de reparar de manera integral, proporcional y mancomunada el daño sufrido por las víctimas y ofendidos, cuyo monto se cuantificaría en ejecución de sentencia; iii) suspendió sus derechos políticos y civiles por el tiempo que dure la mencionada sanción carcelaria; iv) le negó los sustitutos de la sanción privativa de libertad, así como el beneficio de la condena condicional; y, finalmente, v) ordenó su amonestación pública para prevenir su reincidencia.



157. Al respecto, el quejoso sostiene:

a) Como no cometió delito alguno, deberá quedar sin efectos la multa que le fue impuesta,<sup>115</sup> la orden de amonestarlo públicamente,<sup>116</sup> la suspensión de sus derechos políticos y civiles,<sup>117</sup> así como la obligación de reparar el daño.<sup>118</sup>

b) En el supuesto no consentido de que se determinara la legalidad de la condena, deberán:

- Imponérsele las penas mínimas, pues se le imputaron delitos culposos, sin que haya tenido la posibilidad de anticipar los resultados típicos; además, está casado, tiene hijos y no había sido procesado con anterioridad, evidenciándose así una menor necesidad de tratamiento penitenciario.<sup>119</sup>

- La edad de las víctimas no debió ser estimada como factor agravante; al considerarlo así, la autoridad responsable hizo que las sanciones fueran meros castigos, adquiriendo la connotación de infamantes, crueles, excesivas, inusitadas, trascendentales e indignas.<sup>120</sup>

- De manera sorprendente y transgrediendo sus derechos, so pretexto de ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, la autoridad judicial creó un nuevo esquema punitivo a través del cual desaplicó el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal y para "*satisfacer*" a víctimas y ofendidos, sumó las sanciones de todos los delitos cometidos, con la cual desatendió la jurisprudencia 1a./J. 68/2009, de esta Primera Sala, de rubro: "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA TRATÁNDOSE DEL CONCURSO IDEAL DE DELITOS."<sup>121</sup>

<sup>115</sup> Séptimo concepto de violación.

<sup>116</sup> Noveno concepto de violación.

<sup>117</sup> Décimo concepto de violación.

<sup>118</sup> Octavo concepto de violación, primera parte.

<sup>119</sup> Décimo primer concepto de violación.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> Décimo segundo concepto de violación. También alude al tema al ampliar su demanda, como se constata de la lectura del inciso e) del párrafo 14.16 de esta ejecutoria.



- Al imponérsele una pena de prisión menor, deberá otorgársele su sustitución o la condena condicional<sup>122</sup> –solicita se apliquen a su favor las reglas que al respecto introdujo el sistema penal acusatorio y oral–.<sup>123</sup>

- No debe obligársele a reparar el daño, debido a que: i) correspondía al Ministerio Público exigir la citada reparación y de no hacerlo, el Juez estaba impedido para imponerla; ii) esa sanción prescribió, en términos de lo dispuesto por el artículo 1934 del Código Civil Federal; iii) en todo caso, esto debía ser materia de un juicio civil, debiéndose tomar en cuenta la existencia de uno pendiente de resolver, en el cual se ordenó la reposición del procedimiento para que las víctimas fueran emplazadas; iv) el IMSS se obligó a otorgar atención médica vitalicia a los menores lesionados, así como a pagarles una ayuda extraordinaria; v) los padres de los menores fallecidos carecen de legitimación para ser considerados beneficiarios de la reparación del daño; y, vi) suponiendo que fuera legal la decisión, su monto deberá fijarse en ejecución de sentencia con base en las pruebas aportadas durante el proceso penal y no a través de medios de convicción adicionales.<sup>124</sup>

158. Uno de esos motivos de disenso es inatendible, otros son infundados y el relacionado con la indebida creación judicial de una regla para sancionar el concurso ideal de delitos distinta a la prevista por la ley es sustancialmente fundado y suficiente para conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitados.

159. A fin de dar claridad a las razones en que se sustenta esta conclusión, primero se establecerán, de manera general, los aspectos a considerar para analizar la proporcionalidad de las penas y la forma en que se determina el marco de punibilidad aplicable a los delitos culposos conforme al Código Penal Federal vigente al momento de los hechos, así como la manera de calcu-

<sup>122</sup> Décimo tercer concepto de violación. En el décimo quinto motivo de disenso pide se consideren para el otorgamiento de los mencionados beneficios una tesis jurisprudencial emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito, en tanto que el ampliar su demanda cita otros tres criterios de interpretación. Véase inciso f) del párrafo 14.16.

<sup>123</sup> Décimo cuarto concepto de violación.

<sup>124</sup> Octavo concepto de violación.



lar la gravedad de la imprudencia. Posteriormente, decidiremos si las sanciones impuestas al inconforme fueron o no legales.

### **Aspectos que permiten analizar la proporcionalidad de las penas.**

160. Al resolver el amparo directo en revisión 85/2014,<sup>125</sup> esta Sala determinó que el análisis de la proporcionalidad de las penas exige verificar, por un lado, su correspondencia abstracta entre la reacción punitiva prevista por la ley y la magnitud de la afectación o puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados y, por otro, su correspondencia específica, materializada en su individualización en cada caso concreto.

161. Esa distinción se retomó en el amparo directo en revisión 181/2011,<sup>126</sup> donde claramente se señaló que, del derecho fundamental a una pena proporcional reconocido en el artículo 22 de nuestra Constitución General, derivan dos diferentes mandatos:

a) Uno dirigido al legislador para que defina de manera clara y precisa en la ley la clase y cuantía de las sanciones a imponer –lo cual está relacionado con el principio de legalidad, consagrado en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional–, y

b) Otro para el Juez, a fin de que imponga las penas en cada caso concreto dentro del indicado parámetro legal, con relación al grado de reprochabilidad del justiciable.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Fallado en sesión de 4 de junio de 2014, por unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. De este asunto derivó la tesis aislada CCCXI/2014, de rubro: "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 591, con número de registro digital: 2007343.

<sup>126</sup> Resuelto en sesión de 6 de abril de 2011 por unanimidad de 5 votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>127</sup> La distinción entre proporcionalidad en abstracto y proporcionalidad en concreto de las penas también se estableció al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007.



162. El cumplimiento de esas obligaciones no puede ser de ninguna manera caprichoso o irracional.

163. Para esta Sala, la verificación de la mencionada correspondencia abstracta requiere comparar, tanto en un esquema horizontal como en uno vertical, el parámetro de punibilidad de que se trate, con otros de similar contexto.

164. Esto permite medir racionalmente si el legislador está creando un sistema jurídico con tipos penales cuya sanción es coherente y congruente.

165. De entre los factores a considerar para llevar a cabo este análisis desde un enfoque abstracto, están: i) la gravedad de la conducta descrita por el legislador en función de la importancia del bien jurídico que se pretende proteger, ii) la manera en que ese bien podría ser afectado, iii) la intencionalidad o no del ataque, así como iv) la posible concurrencia de circunstancias agravantes o atenuantes que justifiquen la decisión legislativa.

166. Por otro lado, el análisis de la individualización de las penas en cada caso concreto exige verificar que el criterio del juzgador se haya orientado por los lineamientos fijados por la ley, entre los cuales se encuentra, tratándose de delitos no intencionales, la magnitud de los resultados típicos producidos, así como la gravedad de la culpa.

167. La culpa, también identificada como imprudencia, se caracteriza por que la voluntad del sujeto activo no se dirige a la realización del resultado típico prohibido por la ley, sino éste es producto de la violación de un deber de cuidado.

168. Al respecto, el párrafo segundo del artículo 9o. del Código Penal Federal<sup>128</sup> indica que obra culposamente quien produce el resultado típico que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación de un deber de cuidado que el sujeto activo debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

<sup>128</sup> Dicho párrafo señala: "Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales"



## **Punibilidad de los delitos culposos y gravedad de la imprudencia.**

169. En términos generales, al delito imprudente se le asigna un disvalor menor que al delito doloso,<sup>129</sup> reflejado precisamente en un parámetro de punibilidad disminuido, pero le corresponde al juzgador calificar, en cada caso concreto, la gravedad de la culpa.

170. Dicha gravedad no depende únicamente del contenido psicológico de la imprudencia, sino también de su componente normativo.

171. Desde un punto de vista psicológico, la conducta imprudente se puede distinguir entre culpa consciente y culpa inconsciente. En la primera, el sujeto activo reconoce el peligro de la situación, pero confía en que el resultado típico no se producirá. En la segunda ni siquiera se prevé la posible producción del resultado típico al no advertirse peligro alguno, lo cual podría implicar una mayor desatención del deber de cuidado.<sup>130</sup>

172. Distinguir de manera correcta ese componente psicológico no sólo sirve para diferenciar esas dos clases de culpa, sino principalmente para no confundir la culpa consciente con el dolo eventual, donde el sujeto activo, además de prever como posible el resultado típico prohibido por la ley, lo asume o acepta en su voluntad.<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Cfr. Stratenwerth, Günter. *Derecho penal, Parte General I, el hecho punible*, 4a. edición, editorial Hammurabi, Argentina, 2005, p. 500.

<sup>130</sup> Cfr. Mir Puig, Santiago. Op. cit., p. 293.

<sup>131</sup> Véase la tesis 1a. CV/2005 de esta Primera Sala, de rubro y texto: "DOLO DIRECTO Y DOLO EVENTUAL. DIFERENCIAS. Del artículo 8o. del Código Penal Federal, se desprende que los delitos pueden ser dolosos o culposos. El dolo significa la conciencia y voluntad de realizar el tipo objetivo de un delito. Por ello, un delito tiene este carácter, cuando el sujeto activo lo comete conociendo los elementos del tipo penal o previendo como posible el resultado típico y, aun así, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley. El dolo, a su vez, admite dos modalidades: directo y eventual. El primero se puede asimilar a la intención, lo que el sujeto persigue directamente y abarca todas las consecuencias que, aunque no las persiga, prevé que se producirán con seguridad; mientras que el dolo eventual se presenta cuando el sujeto activo no persigue un resultado y tampoco lo prevé como seguro, sino que sólo prevé que es posible que se produzca, pero para el caso de su producción lo asume en su voluntad.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 207, con número de registro digital: 175604.



173. Desde un enfoque normativo, la infracción del deber de cuidado determina, *per se*, la antijuridicidad de la conducta imprudente –salvo que concurre alguna causa de justificación–. También es en ese ámbito normativo donde es factible analizar algunos otros factores determinantes de la gravedad de la imprudencia, como son: i) la peligrosidad de la situación en función de la probabilidad de la concreción del riesgo, en el entendido de que hay circunstancias de mayor o menor peligro, así como ii) la importancia del bien o bienes jurídicos afectados, de tal suerte que resulta lógico exigir más cuidado tratándose de valores sociales de suma relevancia. A estos factores se agrega la posibilidad personal de observar el deber de cuidado, de acuerdo con los conocimientos y habilidades de cada persona.<sup>132</sup>

### **Análisis del caso concreto.**

174. En la especie, el quejoso solicita quede sin efectos la multa impuesta, lo cual es inatendible, pues no se le impuso tal sanción pecuniaria.

175. Por otro lado, sostiene debieron imponérsele las penas mínimas, dado que fue condenado por delitos culposos. Esto es infundado, ya que a diferencia de lo que el inconforme aduce, el tribunal responsable sí consideró la naturaleza culposa de los injustos; tan es así, que estimó legal la decisión del *a quo* de aplicar la regla de reducción establecida en el primer párrafo del artículo 60 del Código Penal Federal, la cual dispone que, tratándose de delitos culposos, se debe imponer hasta la cuarta parte de las penas y medidas de seguridad asignadas por la ley al tipo básico del delito doloso.

176. Ahora bien, si lo que pretendía era cuestionar la gravedad de su imprudencia, debemos precisar lo siguiente:

177. Al estimar infundados los agravios hechos valer, el *ad quem* convalidó la graduación de su culpa, fijada en primera instancia en "*un punto equidistante entre la mínima y la media*".

<sup>132</sup> Cfr. Muir Puig, Santiago. Op. cit., pp. 294 y 295.



178. Desde la perspectiva del tribunal de alzada, la confirmación de esa decisión se apoyó en la idea de que esa graduación se ajustó a lo previsto en los artículos 52 y 60 del Código Penal Federal, que prevén:

"Artículo 52. El Juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

"I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto;

"II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;

"III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;

"IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;

"V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

"VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y

"VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encuentra el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma."

"Artículo 60. En los casos de delitos culposos se impondrá hasta la cuarta parte de las penas y medidas de seguridad asignadas por la ley al tipo básico del delito doloso, con excepción de aquéllos para los que la ley señale una pena específica. Además, se impondrá, en su caso, suspensión hasta de diez



años, o privación definitiva de derechos para ejercer profesión, oficio, autorización, licencia o permiso.

"Las sanciones por delitos culposos sólo se impondrán en relación con los delitos previstos en los siguientes artículos: 150, 167, fracción VI, 169, 199 Bis, 289, parte segunda, 290, 291, 292, 293, 302, 307, 323, 397, 399, 414, primer párrafo y tercero en su hipótesis de resultado, 415, fracciones I y II y último párrafo en su hipótesis de resultado, 416, 420, fracciones I, II, III y V, y 420 Bis, fracciones I, II y IV de este código.

"...

"La calificación de la gravedad de la culpa queda al prudente arbitrio del Juez, quien deberá tomar en consideración las circunstancias generales señaladas en el artículo 52, y las especiales siguientes:

"I. La mayor o menor facilidad de prever y evitar el daño que resultó;

"II. El deber del cuidado del inculpado que le es exigible por las circunstancias y condiciones personales que el oficio o actividad que desempeñe le impongan;

"III. Si el inculpado ha delinquido anteriormente en circunstancias semejantes;

"IV. Si tuvo tiempo para obrar con la reflexión y cuidado necesarios; y,

"V. El estado del equipo, vías y demás condiciones de funcionamiento mecánico, tratándose de infracciones cometidas en los servicios de empresas transportadoras, y en general, por conductores de vehículos."

179. Las razones particulares por las cuales se tomó esa decisión aparecen en las páginas 1534 a 1540 de la sentencia reclamada, donde sustancialmente se destacó: i) los hechos ocurrieron debido a un incendio iniciado en una bodega contigua, el cual se propagó rápidamente a la Guardería ABC; ii) la mayoría de los sujetos pasivos eran menores de edad; iii) los bienes jurídicos afectados fueron la vida y la integridad personal, produciéndose daños de gran



magnitud, al contabilizarse noventa y dos víctimas;<sup>133</sup> iv) el inconforme tuvo la posibilidad y el tiempo suficiente para prever y evitar los resultados, aunque por las circunstancias no le era fácil anticipar su intensidad; v) en el caso no concurrieron condiciones especiales o personales que le impidieran ajustar su conducta al deber de cuidado exigido; vi) tampoco se acreditó un móvil distinto más allá de su negligencia; y, vii) su conducta anterior y posterior fue buena, al no evidenciarse lo contrario.

180. Con base en ello, la alzada razonó que los aspectos favorables no desvirtuaban, compensaban o disminuían los negativos, justificándose así una gravedad de la imprudencia superior a la mínima, sin que el estado civil del solicitante del amparo, su paternidad y la carencia de antecedentes penales denotaran irregularidades al respecto, al ser inviable negar, con base en esas circunstancias personales, la magnitud de los resultados típicos producidos.

181. Por otro lado, el hecho de que el incendio se originara en una bodega contigua a la guardería no significa que los daños fuesen imprevisibles e inevitables, pues como se estableció en los apartados anteriores, la exigencia de observar medidas de seguridad y protección civil se basa en una visión *ex ante* de los posibles peligros que pudieran derivarse de los riesgos externos e internos a que se exponen los bienes jurídicos, ya sean provocados por la propia naturaleza o por el indebido comportamiento humano –en la especie, descartado el caso fortuito, favoreció al inconforme considerar que le era difícil anticipar la magnitud de los daños–.

182. Asimismo, como acertadamente lo señaló la autoridad responsable, una supuesta necesidad menor de reinserción social no significa poder desatender la gravedad de lo sucedido, ni torna errada la decisión reclamada de tomar en cuenta la edad de las víctimas; al contrario, esto último dejó en claro la relevancia de la violación al deber de cuidado relacionado con la seguridad de las niñas y niños que acudían a la guardería, al defraudarse, de manera grave, la confianza depositada en quienes se obligaron a prestar ese servicio conforme a los lineamientos trazados en la normatividad aplicable.

---

<sup>133</sup> Acreditándose que 38 menores de edad y 5 adultos resultaron lesionados, mientras 49 menores de edad fallecieron, por lo cual la magnitud de los daños fue relevante.



183. Con base en ello, no beneficia al peticionario del amparo la cita del criterio de interpretación intitulado: "PENA, INDIVIDUALIZACIÓN DE LA. CUANDO NO SE IMPONE LA MÍNIMA DEBEN RAZONARSE LAS CIRCUNSTANCIAS FAVORABLES Y DESFAVORABLES AL REO QUE INFLUYERON EN EL JUZGADOR PARA AUMENTARLA." (Jurisprudencia VI.2o.P. J/8, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito), pues en la sentencia reclamada se fundó y motivó con suficiencia la calificación de la gravedad de la culpa.

184. Analizado lo relativo a la gravedad de la culpa, pasemos al estudio de la individualización de las penas en función del concurso delictivo que se tuvo por acreditado.

185. Sobre el particular, el quejoso afirma que, de manera sorprendente y transgrediendo sus derechos, so pretexto de ejercer un control de convencionalidad *ex officio* respecto del primer párrafo del 64 del Código Penal Federal vigente al momento de los hechos, la autoridad judicial creó un nuevo esquema punitivo a través del cual indebidamente sumó todas las penas de los delitos integrantes del concurso ideal, imponiéndole veintiocho años, once meses y cuatro días de prisión.

186. Lo anterior es sustancialmente fundado y suficiente para concederle el amparo que solicita.

187. A fin de aclarar las razones por las cuales se arriba a esta conclusión, es necesario señalar que la inaplicación de la regla prevista expresamente por el legislador para sancionar el concurso ideal de delitos, a fin de configurar judicialmente otra, no sólo vulnera el principio de legalidad reconocido en el párrafo tercero del artículo 14 de nuestra Constitución General, sino también la división de poderes, establecida en el numeral 49 de ese mismo ordenamiento como un pilar de nuestra vida republicana.

188. A continuación, diremos por qué la creación de un marco de punibilidad no previsto por la ley vulnera el principio de legalidad.

189. Dicho postulado constituye un derecho humano protegido no sólo por nuestra Constitución General, sino también por diversos ordenamientos de carácter internacional, como son, entre otros, la Declaración Universal de los De-



rechos del Hombre,<sup>134</sup> la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>135</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>136</sup>

190. Su observancia representa uno de los más importantes límites al *ius puniendi* en un Estado Constitucional de Derecho al exigir que tanto el delito como la pena deban estar establecidos en una disposición normativa formal y materialmente legislativa, previa, escrita, cierta y estricta, excluyéndose de ese modo la aplicación retroactiva en perjuicio, la costumbre como fuente del derecho punitivo, las cláusulas genéricas y la extensión analógica o por mayoría de razón *in malam partem*.<sup>137</sup>

191. Estas exigencias tienen como propósito fundamental evitar la arbitrariedad en la creación y aplicación de la ley penal.<sup>138</sup>

192. Atender este principio no implica la obligación para el legislador de definir cada vocablo o locución utilizada al redactar un tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible su función, bastando por tanto un suficiente grado de

<sup>134</sup> En cuyo artículo 11.2 señala: "Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito."

<sup>135</sup> La Convención Americana Sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y publicada en el DOF de 7 de mayo de 1981, en su dispositivo 9o., prevé: "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."

<sup>136</sup> El artículo 9.1 del citado, publicado en el DOF de 20 de mayo de 1981, establece: "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta."

<sup>137</sup> Requerimientos que en un primer momento están dirigidos al legislador (taxatividad) y en uno ulterior a la autoridad jurisdiccional. Véase la jurisprudencia 1a./J. 10/2006 de esta Sala, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84, con número de registro digital: 175595.

<sup>138</sup> Así se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver, entre otros, los casos Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala, Valenzuela Ávila Vs. Guatemala, Fermín Ramírez Vs. Guatemala y Urrutia Laubreaux Vs. Chile.



determinación que permita a los destinatarios de la norma saber de manera clara qué conductas están sancionadas penalmente.<sup>139</sup>

193. Pero no sólo la conducta punible debe estar legalmente fijada de manera clara y precisa antes del hecho, también lo debe estar la clase y cantidad de penas que han de ser aplicadas por su comisión.

194. En ese sentido, por más que una conducta resulte nociva para la sociedad y, por ende, revele la necesidad de ser penada, el Estado sólo podrá tomarla como razón para la aplicación de sanciones jurídico-penales si con anterioridad advirtió de manera expresa a los gobernados tal circunstancia a través de una ley formal y material, especificando sus posibles consecuencias.

195. Derivado de lo expuesto, el juzgador únicamente puede imponer las penas expresamente previstas por la ley, debiendo hacerlo en los términos en que fueron contempladas por el legislador.

196. En caso contrario, la autoridad judicial asumiría una función que no le corresponde, invadiendo indebidamente la esfera competencial del Poder Legislativo. Por ello la creación judicial de un marco normativo no previsto por la ley viola la división de poderes.

197. Por otro lado, aunque los Jueces ordinarios están obligados a ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, pudiendo inaplicar las disposiciones normativas internas que estimen contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>140</sup> es necesario precisar que: i) el cumplimiento de dicha obligación puede ser materia de revisión por las instancias competentes y ii) en

<sup>139</sup> Tal y como lo indicó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), intitulada: "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.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 131, con número de registro digital: 2006867.

<sup>140</sup> Como lo determinó el Tribunal Pleno al resolver el expediente Varios 912/2010, del que derivó la tesis P. LXIX/2011(9a.), de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 552, con número de registro digital: 160525.



materia penal sustantiva no se pueden colmar las lagunas legales que esa inaplicación genere, pues de hacerlo se violaría el principio de legalidad y, por consecuencia, también el de la división de poderes,<sup>141</sup> pues el juzgador asumiría indebidamente una función legislativa.

198. Al respecto, la autoridad responsable incurrió en dos graves desaciertos: por un lado, a pesar de haber tenido por actualizado un concurso ideal de delitos, desatendió su naturaleza jurídica, en contraposición a la doctrina jurisprudencial establecida por esta Corte y, por otro, fue más allá del citado control de convencionalidad, al imponer penas no previstas por la ley vigente al momento de los hechos.

199. En cuanto a lo primero, el tribunal de alzada determinó que en la especie la concurrencia de eventos antisociales actualizó un concurso ideal de delitos, caracterizado porque con *"una sola conducta de un agente, se actualizan varios delitos que tienen una relación de interdependencia, es decir, que por la forma como se materializan, no pueden disociarse"*.<sup>142</sup>

200. Dicha interdependencia e imposibilidad de disociación como nota característica del concurso ideal de delitos fue establecida por esta Sala en criterios de observancia obligatoria, publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* con antelación al dictado de la sentencia combatida, como se desprende de la lectura de las jurisprudencias 1a./J. 85/2010, 1a./J. 15/2014 (10a.) y 1a./J. 19/2017 (10a.), que son del tenor siguiente:

"CONCURSO REAL DE DELITOS. SE ACTUALIZA CUANDO EL ACTIVO COMETE EL DELITO CONTRA LA SALUD, EN LA MODALIDAD DE POSESIÓN DE NARCÓTICOS, Y EL DE PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO DE USO EX-

<sup>141</sup> Consúltese la jurisprudencia P./J. 78/2009 del Tribunal Pleno, intitulada: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540, con número de registro digital: 166964.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 1605.



CLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA, AUN CUANDO SE REALICEN SIMULTÁNEAMENTE. El hecho de que el sujeto activo posea narcóticos, en términos del primer párrafo del artículo 195 del Código Penal Federal y, al mismo tiempo, porte un arma de fuego reservada para uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea no configura un concurso ideal de delitos, porque para ello, es necesario que la pluralidad de conductas integren una verdadera unidad delictiva, lo cual se presenta cuando entre las conductas existe una relación de interdependencia, es decir, que por la forma como se materializan o el momento en que se consuman, se trate de conductas que no puedan disociarse. De acuerdo a lo anterior, cuando el autor posee algún narcótico y porte o traiga consigo un arma de fuego de las reservadas para uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se actualiza un concurso real de delitos, aun cuando tales acciones típicas se realicen de manera simultánea; pues lo que importa para la actualización de esta última clase de concurso, es la pluralidad de actos o acciones independientes entre sí y la pluralidad de delitos que con esas conductas se cometan."<sup>143</sup>

"CONCURSO IDEAL DE DELITOS. SE ACTUALIZA CUANDO SE COMETEN SIMULTÁNEAMENTE LOS ILÍCITOS DE PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO SIN LICENCIA Y PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA O FUERZA AÉREA. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para la actualización de un concurso ideal de delitos, es necesario que la pluralidad de conductas integren una verdadera unidad delictiva, lo cual se presenta cuando en aquéllas existe una relación de interdependencia, es decir, que por la forma como se materializan o el momento en que se consuman, se trate de conductas que no puedan disociarse. De ahí que la actualización simultánea de los delitos de portación de arma de fuego sin licencia y portación de arma de fuego del uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previstos, respectivamente, en los preceptos 81 y 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, configura un concurso ideal de delitos, pues con la portación de una y otra armas se actualizan los supuestos de ambos tipos penales, pero existe una unidad delictiva que revela ser un acto de exteriorización de una conducta única, ya que por la forma

<sup>143</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 87, con número de registro digital: 163200.



de su comisión y el momento de su consumación se trata de conductas que no pueden dissociarse y que, además, impactan en la puesta en peligro del mismo bien jurídico tutelado, que es la seguridad pública."<sup>144</sup>

"PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO Y POSESIÓN DE CARTUCHOS DEL MISMO CALIBRE, AMBOS DEL USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA O FUERZA AÉREA. SE ACTUALIZA UN CONCURSO IDEAL DE DELITOS CUANDO SE COMETEN DE MANERA AUTÓNOMA Y SIMULTÁNEA. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el concurso ideal de delitos se caracteriza por la unidad delictiva, la cual atiende a la interdependencia entre los delitos de que se trate, esto es, que revelen elementos de conexión insolubles o de dependencia recíproca, sin que ello se defina sólo a partir de los bienes jurídicos que tutelan, sino más bien con el análisis efectuado sobre si cada delito puede actualizarse en forma dissociada o si presentan una relación de interdependencia. Consecuentemente, cuando se cometen autónoma y simultáneamente los delitos de portación de arma de fuego y posesión de cartuchos del mismo calibre, de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, se actualiza un concurso ideal de delitos, porque ambos se ejecutan con una sola conducta, consistente en que el activo mantiene dentro de su rango de disponibilidad y acción los objetos materia de los ilícitos, con la cual se agotan concomitante e instantáneamente los elementos de los tipos penales; es decir, ese actuar se adecua a lo previsto en los artículos 83 y 83 Quat (sic) de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y se actualiza la unidad delictiva, pues se aprecia una interdependencia entre los dos delitos en cuestión, derivada de que los cartuchos son idóneos para reabastecer el arma y lograr con mayor eficacia la obtención del resultado formal, consistente en la inseguridad de la sociedad y la potencial afectación de otros bienes jurídicos, como la integridad física e incluso la vida; de ahí que existen elementos de conexión insolubles, que revelan la dependencia recíproca entre los dos delitos, lo que genera una misma afectación a los bienes jurídicos tutelados, consistentes principalmente en la paz y la seguridad públicas."<sup>145</sup>

<sup>144</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 661, con número de registro digital: 2006229.

<sup>145</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 381, con número de registro digital: 2014336.



(Lo subrayado no es de origen)

201. Derivado precisamente de esa interdependencia e imposibilidad de disociación, el concurso delictual cobra autonomía normativa de los delitos que lo integran, surgiendo un marco de punibilidad específico.

202. Sobre esto, al resolver el amparo en revisión 1042/2019,<sup>146</sup> sustancialmente se determinó:

a) Las hipótesis normativas pueden ser entendidas de manera más amplia, no sólo como la actualización de una conducta fáctica con significado lexicográfico;<sup>147</sup> por ejemplo: "*apoderarse de cosa ajena mueble*" –para el delito de robo–, sino como la actualización de una figura jurídica.

b) El artículo 64 del Código Penal Federal contempla dos normas jurídicas, cuya estructura corresponde, por un lado, a una hipótesis normativa y, por otro, a solución calificada deónticamente –una para los concursos ideales y la otra para los concursos reales–.

c) Tratándose del concurso ideal de delitos, la hipótesis normativa se actualiza al emerger esa clase de concurrencia delictiva, mientras la solución jurídica constituye un marco de punibilidad propio, construido a partir de las sanciones de los injustos que lo integran, pero al final, el resultado es independiente.

203. En ese sentido, al confirmarse en la sentencia reclamada la inconveniencia de la regla sancionadora del concurso ideal de delitos vigente al momento de los hechos, la consecuencia lógica de su inaplicación es una laguna legislativa, inviable de colmar judicialmente recurriendo a las sanciones primigenias de los delitos integrantes de la referida concurrencia delictiva.

<sup>146</sup> Resuelto en sesión de 12 de agosto de 2020. Mayoría de 4 votos. Disidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, respecto a la forma en que se computa la prescripción de la pretensión punitiva en caso de concurso real de delitos.

<sup>147</sup> Por conducta, con definición lexicográfica, se entiende aquella que encuentra su significado en el diccionario y no en un cuerpo normativo.



204. Dicho de otro modo, en la especie a la hipótesis normativa del concurso ideal de delitos se le aplicó una solución distinta a la prevista expresamente por el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal vigente al momento de los hechos. Dicha regla disponía:

"En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración, sin que pueda exceder de las máximas señaladas en el título segundo del libro primero."

205. La argumentación para sustentar esto fue que lo dispuesto en tal porción normativa se contraponen al interés superior de los menores afectados, debido a: i) "*impide sancionar adecuadamente a los responsables de los delitos cometidos*";<sup>148</sup> ii) se "*ponderó la necesidad de que todos los ilícitos derivados de tal proceder sean penados en forma justa, sin restricción que, por irracional, violento derechos fundamentales*";<sup>149</sup> iii) al "*tener como tope máximo hasta la mitad de dicha pena individualizada*", su contenido "*beneficiaba*" a los justiciables, pero limitaba o restringía el interés superior de los niños, "*en la vertiente de que se sancione en forma eficaz a los responsables de los delitos perpetrados en su contra*";<sup>150</sup> iv) para cumplir con el fin de la "*prevención general de la pena*", era necesario aplicar sanciones proporcionales en una relación cualitativa con la clase de delitos y en una relación cuantitativa conforme a la magnitud de los bienes afectados;<sup>151</sup> y, v) la regla resulta marcadamente "*desigual*" y "*altamente incoherente*" con relación a la forma en que se sanciona el concurso real de delitos, lo que incluso dio lugar a su ulterior "*reforma*".<sup>152</sup>

206. Al margen de lo plausible o no que pudieran ser los motivos para suponer que una pena pudiera ser injusta, lo cierto es que al Juez le está determinadamente prohibido imponer sanciones no previstas expresamente por la ley.

<sup>148</sup> Ibidem, p. 1606.

<sup>149</sup> Ibidem.

<sup>150</sup> Ibidem, p. 1610.

<sup>151</sup> Ibidem, p. 1611.

<sup>152</sup> Ibidem, pp. 1614 y 1615.



207. Por tanto, el ejercicio argumentativo de la autoridad responsable partió de una premisa inadecuada, pues si bien las víctimas deben ser oídas con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, a fin de que accedan plenamente a la justicia –teniendo derecho a conocer la verdad de lo ocurrido, a que los culpables no queden impunes y se les repare el daño de manera integral–, ello no significa la posibilidad de que la autoridad judicial esté en condiciones de imponer penas privativas de la libertad superiores a las previstas en la legislación.

208. En todo caso, la relevancia de los bienes jurídicos afectados y la magnitud de las consecuencias producidas en un concurso delictivo son aspectos que, vinculados a la violación del deber de cuidado relacionado con las condiciones de seguridad al interior de una guardería, pudieron haber justificado en su momento dado un mayor grado de imprudencia, el cual se hubiera reflejado materialmente en una pena privativa de la libertad más alta, pero siempre dentro del parámetro fijado por el legislador.

209. En conclusión, la configuración judicial de una regla sancionadora del concurso ideal de delitos derivada de la declaratoria de inconveniencia de la prevista expresamente por la ley, no sólo vulnera el principio de legalidad reconocido en el párrafo tercero del artículo 14 de nuestra Constitución General, sino también la división de poderes.

210. Por tanto, lo que procede es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al inconforme, a fin de que se le imponga la sanción privativa de la libertad que legalmente le corresponde, tomando en cuenta, por un lado, el marco de punibilidad aplicable a los delitos culposos en términos del artículo 60 del Código Penal Federal, y la regla sancionadora del concurso ideal de delitos prevista en el primer párrafo del numeral 64 de ese mismo cuerpo normativo, vigente al momento de los hechos.

211. Con base en ello, tenemos que de la aplicación de la mencionada regla de reducción se desprenden los marcos de punibilidad:



DELITO	PUNIBILIDAD TIPO PENAL BÁSICO DOLOSO	PARÁMETRO DE PUNIBILIDAD PARA EL DELITO CULPOSO (1/4)
Lesiones que no ponen en peligro la vida (Art. 289, primer párrafo, segunda parte).	De 4 meses a 2 años de prisión y de 60 a 200 días multa.	De 1 mes a 6 meses de prisión y de 15 a 67 días multa.
Lesiones que dejan cicatriz en la cara perpetuamente notable (Art. 290).	De 2 a 5 años de prisión y multa de 100 a 300 pesos.	De 6 meses a 1 año 3 meses de prisión y multa de 25 a 75 pesos.
Lesiones que entorpecen o debilitan permanentemente una mano, un pie, un brazo, una pierna o cualquier otro órgano (Art. 291).	De 3 a 5 años de prisión y multa de 300 a 500 pesos.	De 9 meses a 1 año tres meses de prisión y multa de 75 a 125 pesos.
Lesiones que provocan inutilización completa o la pérdida de una pierna o un pie o perjudican para siempre una función orgánica (Art. 292, primer párrafo).	De 5 a 8 años de prisión.	De 1 año tres meses a 2 años de prisión.
Lesiones que pongan en peligro la vida (Art. 293).	De 3 a 6 años de prisión.	De 9 meses a 1 año 6 meses de prisión.
Homicidio (Art. 307).	De 12 a 24 años de prisión.	De 3 a 6 años de prisión.

212. Estos parámetros de punibilidad permiten identificar, entre los injustos configurativos del concurso ideal de delitos cometidos por el inconforme, cuál es el de mayor entidad.

213. En la especie lo es el de homicidio y, por consiguiente, tomando en consideración la gravedad de la culpa estimada por la autoridad responsable, ubicada en un punto equidistante entre la mínima y la media, se le debe imponer, conforme a la regla prevista en el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal vigente al momento de los hechos, la correspondiente al delito mayor, que sería de tres años y nueve meses de prisión, más una mitad, es



decir, un año diez meses y quince días, lo cual arrojaría un total de cinco años siete meses y quince días.

214. No es óbice de esta conclusión que el diecisiete de junio de dos mil dieciséis se hubiera modificado la regla sancionatoria del concurso ideal de delitos prevista en el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal,<sup>153</sup> a fin de permitir que a la pena del delito mayor se agregue hasta la mitad del máximo de duración de las de los injustos restantes, pues esta nueva forma de sancionar esa clase de concurso no estaba vigente al momento de los hechos, ni le resulta favorable al peticionario del amparo, pues en la especie la autoridad judicial se decidió por el incremento.

215. No es violatorio de los derechos públicos subjetivos del inconforme el que se estableciera que la sanción carcelaria condigna se deberá compurgar en el establecimiento que para tal efecto se designe, descontándose el tiempo que hubiera estado privado de la libertad con motivo de los hechos.

216. Tampoco lo es que se le negaran los beneficios de la sustitución de la pena privativa de libertad y el de la suspensión condicional de la ejecución de las penas, en virtud de que la sanción carcelaria resultante de la exacta aplicación de la ley de cualquier modo excede el límite máximo de cuatro años que para su otorgamiento establecen los numerales 70 y 90 del Código Penal Federal –consecuentemente, son infundados los motivos de reclamo expresados sobre dicho tópico–.

217. Fue legal ordenar la amonestación del quejoso para evitar su reincidencia, así como suspenderle sus derechos políticos y civiles por el tiempo que

<sup>153</sup> "Artículo 64. En caso de concurso ideal, se impondrán las sanciones correspondientes al delito que merezca la mayor penalidad, las cuales podrán aumentarse sin rebasar la mitad del máximo de la duración de las penas correspondientes de los delitos restantes, siempre que las sanciones aplicables sean de la misma naturaleza; cuando sean de diversa naturaleza, podrán imponerse las consecuencias jurídicas señaladas para los restantes delitos, con excepción de los casos en que uno de los delitos por los que exista concurso ideal sea de los contemplados en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, ambas reglamentarias de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, supuestos en los cuales se aplicarán las reglas de concurso real."



dure la sanción restrictiva de libertad impuesta, pues se trata de consecuencias inherentes a ésta.

218. Por tanto, es inviable considerar a su favor el contenido de las tesis que invoca, de rubros: "MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA PENAL. CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES, ENTRE OTROS, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016, LOS ARTÍCULOS 153 A 171 Y 176 A 182 DE DICHO CÓDIGO, QUE REGULAN LO RELATIVO A LA IMPOSICIÓN Y SUPERVISIÓN DE AQUÉLLAS, PUEDEN APLICARSE AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL TRADICIONAL." (emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito), "PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA DECRETADA EN EL SISTEMA MIXTO O TRADICIONAL. PROCEDE SU REVISIÓN CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO PUBLICADO EL 17 DE JUNIO DE 2016 (MISCELÁNEA PENAL), AL TENOR DE LOS ARTÍCULOS RELATIVOS AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE REGULAN LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL SISTEMA ACUSATORIO, POR LO QUE LA DECISIÓN DEL JUEZ DE NEGAR DE PLANO LA APLICACIÓN DE ÉSTOS A UN PROCESO SEGUIDO BAJO LOS LINEAMIENTOS DEL SISTEMA ANTERIOR, VIOLA DERECHOS FUNDAMENTALES." [Tesis XXI.1o.P.A.12 P (10a.), del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito] y "MEDIDA CAUTELAR DE PRISIÓN PREVENTIVA. CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES, ENTRE OTRAS, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016, LOS ARTÍCULOS 153 A 171 DE DICHO CÓDIGO, SON APLICABLES PARA LA REVISIÓN DE AQUÉLLA, RESPECTO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL SISTEMA INQUISITIVO, A TRAVÉS DE UN INCIDENTE NO ESPECIFICADO." (Tesis XXVII.1o.3 P, del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito), así como lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 64/2017, pues se refieren a figuras jurídicas diversas.

219. En cuanto a la obligación de reparar de manera integral, proporcional y mancomunada el daño sufrido por las víctimas y ofendidos, esta Sala considera



que la decisión reclamada no es violatoria de los derechos fundamentales del inconforme, pues al acreditarse su responsabilidad penal en la comisión por omisión de los injustos imputados, procedía imponerle dicha consecuencia jurídica; incluso, sin necesidad de petición ministerial, toda vez que la fracción IV del apartado B del artículo 20 de nuestra Constitución General –en su texto anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho–, claramente señala que el juez no podrá absolver de esa obligación al justiciable si emite sentencia condenatoria.<sup>154</sup>

220. Por otro lado, al derivar esas afectaciones de una omisión punible, su prescripción no se rige por lo dispuesto en el artículo 1934 del Código Civil Federal,<sup>155</sup> sino por lo establecido en el numeral 113 del Código Penal Federal, que prevé:

"Artículo 113. Salvo que la ley disponga otra cosa, la pena privativa de libertad prescribirá en un tiempo igual al fijado en la condena y una cuarta parte más, pero no podrá ser inferior a tres años; la pena de multa prescribirá en un año; las demás sanciones prescribirán en un plazo igual al que deberían durar y una cuarta parte más, sin que pueda ser inferior a dos años; las que no tengan temporalidad, prescribirán en dos años. Los plazos serán contados a partir de la fecha en que cause ejecutoria la resolución."

221. Esto implica que el plazo para la prescripción de esta pena no comienza a partir del momento en que se produjeron los daños –como argumenta el inconforme con base en la citada legislación civil–, sino desde que causa ejecutoria la sentencia.

<sup>154</sup> "Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

"...

"B. De la víctima o del ofendido:

"...

"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 y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria."

<sup>155</sup> "Artículo 1934. La acción para exigir la reparación de los daños causados en los términos del presente capítulo, prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño."



222. Tampoco es fundado sostener que tal reparación deba ser materia de un juicio civil y que los padres de los menores fallecidos carezcan de legitimación para ser considerados beneficiarios de la esa reparación, bajo la idea de que no dependían económicamente de sus descendientes afectados, toda vez que están expresamente contemplados como tales en el artículo 30 bis del Código Penal Federal<sup>156</sup> en su condición de ofendidos.

223. En cuanto a la manera en que se debe cuantificar el monto de la referida reparación, es necesario precisar lo siguiente:

224. El derecho a la reparación integral del daño se desarrolló de manera inicial en el derecho internacional de los derechos humanos.<sup>157</sup>

225. Conforme a la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la correcta observancia de ese derecho exige tomar todas las medidas necesarias para desaparecer los efectos causados por la violación sufrida, por lo que la naturaleza y monto dependen de los daños acreditados, así como con las violaciones declaradas.<sup>158</sup>

226. De acuerdo con el mencionado tribunal, la reparación del daño ha de ser integral, es decir, debe posibilitar la plena restitución o el restablecimiento

<sup>156</sup> "Artículo 30 Bis. Tienen derecho a la reparación del daño en el siguiente orden: 1o. El ofendido; 2o. En caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge supérstite o el concubinario o concubina, y los hijos menores de edad; a falta de éstos los demás descendientes y ascendientes que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento."

<sup>157</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos delimitó sus alcances y contenido con base en el artículo 63.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que dispone:

"1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."

<sup>158</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párrafo 447. *Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215, párrafo 221; *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216. párrafo 204, y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220. párrafo 209.



de la situación anterior a la violación;<sup>159</sup> de no ser esto posible, corresponde a los Estados adoptar otros mecanismos, como el pago de una indemnización o compensación,<sup>160</sup> sin que esto último implique el enriquecimiento o el empobrecimiento de las víctimas.<sup>161</sup> Los rubros que se deben considerar en este supuesto son:

a) Reparaciones por daños materiales causados debido a la pérdida o deterioro de los ingresos de la víctima o de sus familiares –lucro cesante–, así como los gastos efectuados como consecuencia –daño emergente–;

b) Reparaciones por daño inmaterial, debiéndose comprender aquí los sufrimientos y aflicciones causados, el menoscabo de los valores significativos para las víctimas, así como las alteraciones de carácter no pecuniario en las condiciones de su existencia y la de sus familiares;

c) Reparaciones por daño al proyecto de vida, al afectarse las proyecciones que la persona podía tener sobre su existencia al momento de producirse el ilícito, atendiendo a su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones;

d) Medidas de rehabilitación;

e) Medidas de satisfacción; y,

f) Garantías de no repetición.<sup>162</sup>

<sup>159</sup> Salvo en los casos de discriminaciones estructurales y de violencia sistemática en razón de género que impliquen la necesidad de otorgar "reparaciones transformadoras" de forma que las mimas no sólo tengan un efecto reconstitutivo sino también correctivo, no resultando adecuado restituir a la víctima en la misma situación anterior. Véase Corte IDH, *Caso González y otras* ("Campo Algodonero") Vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C. No. 205, párrafo 450.

<sup>160</sup> Corte IDH, *Cantoral Benavides Vs. Perú*, Fondo, Sentencia de 3 de diciembre de 2001, Serie C. No. 88, párrafo 41.

<sup>161</sup> Corte IDH, *Caso González y otras* ("Campo Algodonero") vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C. No. 205, párrafo 450.

<sup>162</sup> Ver Nash Rojas, Claudio, *las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*. Centro de derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2009, pp 41 a 78.



227. En sintonía con lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 1068/2011,<sup>163</sup> determinó que el derecho a una reparación integral o justa indemnización es de carácter sustantivo y su extensión debe tutelarse en favor de los gobernados y no restringirse de manera innecesaria, salvo en función de una finalidad constitucionalmente válida.

228. Asimismo, en ese precedente se destacó que la indicada reparación debe, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido si el acto no se hubiera cometido.

229. Con relación a la reparación del daño sufrido por las víctimas de un delito, debemos considerar que ésta se rige por los principios constitucionales de indemnización justa e integral, por lo cual debe ser proporcional al daño sufrido, atendiendo a las directrices y lineamientos establecidos en la materia por los organismos internacionales.<sup>164</sup>

230. A fin de que tal reparación cumpla su finalidad, esta Sala estima que la misma deberá:

a) Cubrirse en forma expedita, proporcional y justa, como resultado de la conclusión del proceso penal;

b) Ser oportuna, plena, integral y efectiva, con relación al daño ocasionado, lo cual comprende el establecimiento de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición;

c) Restituir a la víctima u ofendido a la situación anterior a la comisión del delito, lo cual incluye cualquier afectación generada, ya sea económica, moral, física, psicológica o de algún otro tipo;

<sup>163</sup> Fallado en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>164</sup> Véase la tesis 1a. CXX/2016 (10a.), intitulada: "REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DEL DELITO. SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE INDEMNIZACIÓN JUSTA E INTEGRAL." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1144, con número de registro digital: 2011486.



d) La restitución material exige la devolución de los bienes afectados con la comisión del delito, pero si esto no es posible, el pago de su valor; y,

e) Su efectividad depende de la condición de resarcimiento que se otorgue a la víctima u ofendido, debiendo ser proporcional, justa, plena e integral; de lo contrario, no se permitiría realmente una satisfacción del resarcimiento de la afectación sufrida.<sup>165</sup>

231. De igual modo se ha considerado que una indemnización será justa cuando su cálculo se realice con base en los siguientes principios: i) el de reparación integral del daño y ii) el de la individualización de la condena, según las particularidades de cada caso. Para ello es necesario tomar en cuenta:

a) La extensión de los daños causados y su naturaleza –físicos, mentales o psicoemocionales–;

b) La posibilidad de rehabilitación;

c) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;

d) Los daños materiales –ingresos y el lucro cesante–;

e) Los daños inmateriales;

f) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales;

g) El nivel o grado de responsabilidad de las partes;

h) Su situación económica; y,

<sup>165</sup> Ver tesis 1a. CCXIX/2016 (10a.), de esta Primera Sala, de epígrafe: "REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. PARÁMETROS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA CUMPLIR CON SU FINALIDAD CONSTITUCIONAL." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 510, con número de registro digital: 2012442.



i) Las demás características particulares.<sup>166</sup>

232. Este desarrollo interpretativo se consolidó con la expedición de la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece.

233. En forma congruente con el derecho internacional de los derechos humanos y los precedentes de esta Sala, en dicha legislación, de observancia nacional, se reconoció el derecho de las víctimas a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

234. Ahora bien, tratándose de víctimas menores de edad se debe tomar como referente su interés superior, lo cual fue materia de estudio al resolverse el amparo directo en revisión 1072/2014,<sup>167</sup> donde esta Sala sustancialmente concluyó que:

a) Dicho interés constituye un principio de rango constitucional, consagrado en el artículo 4o. de nuestra Constitución General,<sup>168</sup> cuya observancia exige, entre otras cosas, considerar la protección y el desarrollo de los menores como criterios rectores en el proceso de elaboración de leyes, diseño de políticas públicas y aplicación de normas.<sup>169</sup>

<sup>166</sup> Consultar la tesis 1a. CXCIV/2018 (10a.), de título y subtítulo: "REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. TOPES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE LA CUANTIFICACIÓN DE LAS INDEMNIZACIONES, SU INCONSTITUCIONALIDAD." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 402, con número de registro digital: 2018806.

<sup>167</sup> Amparo directo en revisión 1072/2014, resuelto en sesión de 17 de junio de 2015 por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>168</sup> Véase la tesis aislada XLVII/2011 de esta Primera Sala, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 310, con número de registro digital: 162354.

<sup>169</sup> Ver la tesis aislada CXXII/2012 de esta Primera Sala, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR." *Semanario Judicial de la*



b) En el ámbito jurisdiccional ese interés se proyecta como un principio orientador, relacionado con cualquier norma jurídica aplicable a menores de edad o que pueda afectar sus intereses.<sup>170</sup>

235. Así, el interés superior de la niñez impone a los órganos jurisdiccionales realizar una interpretación sistemática que tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos, reconocidos en la Constitución General, en los tratados internacionales suscritos por nuestro país y en las leyes que los protegen.

236. Los alcances de este principio no se limitan a las controversias del orden familiar, sino permean a cualquier materia, como es el caso de los asuntos de naturaleza penal,<sup>171</sup> donde la condición de vulnerabilidad de las víctimas menores de edad es especialmente evidente.

237. Por ello es indispensable diferenciar el tratamiento de un menor dentro del aparato de administración de justicia y tomar medidas especiales para su protección.<sup>172</sup> Esas medidas persiguen dos objetivos: i) por un lado, disminuir los efectos directos e indirectos de la experiencia traumática vivida y, por otro, ii) lograr el desarrollo sano y armónico de su personalidad a futuro.

---

*Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo I, junio de 2012, página 260, con número de registro digital: 2000988.

<sup>170</sup> Respecto a los alcances del interés superior del menor aplicables en el ámbito jurisdiccional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en su Opinión Consultiva 17/2002, que éste debe entenderse como la premisa bajo la cual se debe interpretar, integrar y aplicar la normativa de la niñez y de la adolescencia, y que constituye por ello un límite a la discrecionalidad de las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños. Véase la Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, p. 16.

<sup>171</sup> Véase la Opinión Consultiva OC-17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pp. 73 y 86. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que en la vía penal, el interés superior se aplica a los niños en conflicto con la ley (es decir, autores presuntos, acusados o condenados) o en contacto con ella (como víctimas o testigos), así como a los niños afectados por la situación de unos padres que estén en conflicto con la ley. Observación General 14, pp. 8 y 9. En el mismo sentido véase la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, relativa a las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.

<sup>172</sup> Opinión Consultiva 17/2002, p. 96.



238. Debemos enfatizar que en el ámbito penal el interés superior de la niñez exige impedir la victimización secundaria de los menores. Tal revictimización se identifica con el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter negativo que derivan de la experiencia de la víctima en su contacto con el sistema de procuración de justicia y suponen un choque frustrante entre sus legítimas expectativas y la inadecuada atención institucional recibida.

239. A fin de impedir esa revictimización es necesario reconocer la posición especialmente delicada de las víctimas menores de edad y la obligación de todas las autoridades de identificar, diseñar y emplear las acciones que resulten más favorables para disminuir los efectos negativos de los actos criminales sobre su persona y asistirlos en todos los aspectos necesarios para su adecuada reintegración en la comunidad.

240. De manera específica, los juzgadores deben guiarse por el criterio de mayor beneficio y atender las necesidades de los menores, así como el contexto y la propia naturaleza del acto criminal sufrido.

241. Las medidas reforzadas o agravadas que exige el interés superior del menor no se limitan a la conducción del proceso o a la interpretación de la ley, sino se extienden a la actividad probatoria, al otorgarle al juzgador amplias facultades constitucionales para actuar de oficio y poder allegarse el material necesario para salvaguardar los derechos de las víctimas menores de edad.<sup>173</sup>

242. Con base en ello, es como se debe analizar si es válido o no postergar hasta la ejecución de la sentencia la cuantificación de la reparación del daño causado a las víctimas menores de edad, bajo el argumento de que se carece de elementos para fijar su monto.

243. En el caso se condenó al quejoso a la citada reparación, pero con apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 145/2005 de esta Primera Sala se determinó que su monto se calcularía en ejecución de sentencia.

<sup>173</sup> Consideraciones sustentadas en la contradicción de tesis 496/2012, resuelta el 6 de febrero de 2013.



244. Dicho criterio de interpretación es del tenor siguiente:

"REPARACIÓN DEL DAÑO. ES LEGAL LA SENTENCIA CONDENATORIA QUE LA IMPONE AUNQUE EL MONTO CORRESPONDIENTE PUEDA FIJARSE EN EJECUCIÓN DE ÉSTA. El artículo 20, apartado B, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como garantía individual de las víctimas u ofendidos de un delito, la reparación del daño para asegurar de manera puntual y suficiente la protección a sus derechos fundamentales y responder al reclamo social frente a la impunidad y a los efectos del delito sobre aquéllos, garantizando que en todo proceso penal tengan derecho a una reparación pecuniaria por los daños y perjuicios ocasionados por la comisión del delito, para lograr así una clara y plena reivindicación de dichos efectos en el proceso penal; destacando la circunstancia de que el Constituyente reguló los fines preventivos con los indemnizatorios del procedimiento penal, al exigir para la libertad del inculpado una caución suficiente que garantice la reparación de los daños y perjuicios, lo cual confirma que en todo procedimiento penal debe tutelarse como derecho del sujeto pasivo del delito, la indemnización de los perjuicios ocasionados por su comisión, a fin de reconocerle la misma importancia a la protección de los derechos de la víctima que a los del inculpado, conciliando una manera ágil para reparar el daño causado por el delito. De lo anterior se concluye que la reparación del daño tiene el carácter de pena pública y, por ende, al ser parte de la condena impuesta en el procedimiento penal, deberá acreditarse en éste y no en otro; sin embargo, su cuántum no es parte de la sentencia condenatoria, sino que es una consecuencia lógica y jurídica de ésta, porque lo que se acredita en el procedimiento penal es el derecho del ofendido o la víctima para obtener la reparación del daño con motivo del ilícito perpetrado en su contra; de ahí que cuando el Juez no cuente con los elementos necesarios para fijar en el fallo el monto correspondiente, podrá hacerlo en ejecución de sentencia, por así permitirlo el citado precepto constitucional."<sup>174</sup>

<sup>174</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, p. 170, con número de registro digital: 175459.



245. Tal y como esta Sala lo decidió al resolver el amparo en revisión 4069/2018,<sup>175</sup> es necesario precisar la forma en que se debe entender ese criterio a la luz del interés superior del menor.

246. Al respecto, en dicho precedente se concluyó:

a) Ese criterio jurisprudencial, derivado de la contradicción de tesis 97/2004,<sup>176</sup> tuvo como propósito fundamental determinar si el monto de la reparación del daño debía necesariamente establecerse al dictarse la sentencia, o bien si era factible hacerlo hasta su ejecución, sin ahondar sobre las implicaciones que esto conlleva en el interés superior del menor cuando un niño o niña es víctima de un delito.

b) Además, que por la Época en la que se emitió, tampoco se pudo considerar como marco referencial el actual parámetro constitucional en materia de derechos humanos, por lo que se dijo era necesario ampliar su contenido para señalar que en ciertos casos la postergación injustificada de la cuantificación de la reparación del daño puede representar una forma de victimización secundaria, la cual, tratándose de víctimas menores de edad, atentaría contra su interés superior, al desatenderse la obligación de los juzgadores de allegarse oficiosamente las pruebas necesarias para resolver lo conducente.

c) Por tanto, se consideró que los órganos jurisdiccionales deben ser particularmente cautos al decidir estos temas, pues la postergación injustificada de cuantificar el daño causado a las víctimas menores de edad se traduce en una denegación de justicia.

247. Así, quienes integramos esta Sala reiteramos lo resuelto en el mencionado amparo en revisión 4069/2018, a fin de establecer que la presencia de menores víctimas del delito exige a los juzgadores allegarse durante el proceso penal del material probatorio necesario para que, en su caso, al dictar senten-

<sup>175</sup> Fallado por unanimidad de cinco votos en sesión virtual de 7 de octubre de 2020. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>176</sup> Resuelta en sesión de 24 de agosto de 2005.



cia estén en posibilidad de cuantificar el monto de la reparación del daño, recurriendo para ello al principio de equidad como criterio flexible para calcular ciertas afectaciones ante la falta de comprobantes,<sup>177</sup> tal y como lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos al fijar cantidades por concepto de daños inmateriales,<sup>178</sup> daños emergentes<sup>179</sup> y pérdida de ingresos,<sup>180</sup> procurando que la carga de la prueba sobre el monto indemnizatorio no recaiga enteramente en la parte agraviada, ante la dificultad e incluso imposibilidad de probar determinados daños.

248. Por tanto, postergar la cuantificación del daño hasta la ejecución de sentencia exige un actuar minucioso de los órganos jurisdiccionales tanto al delimitar el material probatorio que se analizará, así como al extraer de éste la información correspondiente, debiéndose por ello:

a) Descartar la expectativa de una cifra "exacta" y procurar definir la cifra "adecuada". Para esto los órganos jurisdiccionales deben extraer la mayor información posible de los medios probatorios existentes, sin que "*la falta de elementos necesarios para cuantificar el daño*" pueda entenderse como la imprecisión del monto propuesto por las víctimas, pues ello supondría una carga irrazonable; es más, ante la dificultad de presentar una cifra certera, se

<sup>177</sup> Calderón Jorge, La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33008.pdf>

<sup>178</sup> Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párrafo 275; Corte IDH. Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164., párrafo 172; Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párrafo 236; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrafo 207.

<sup>179</sup> Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párrafo 54; Corte IDH. Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párrafo 117.

<sup>180</sup> Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párrafos 48 a 50; Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párrafo 214; Corte IDH. Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 1996. Serie C No. 29, párrafo 50.



espera que sea la actividad judicial lo que contribuya a superar las omisiones o excesos de la cantidad señalada por las víctimas.

b) Precisar los alcances de las pruebas presentadas y, en su caso, justificar por qué no son suficientes.

c) Explorar si en autos existen elementos probatorios adicionales. Incluso, si las pruebas presentadas por las víctimas fueran insuficientes, el interés superior del menor exige a los órganos jurisdiccionales analizar todo el material probatorio que conste en el resto del expediente.

d) Evaluar si en el caso es posible recurrir a los criterios de equidad y razonabilidad para subsanar la falta de información probatoria. Si las pruebas ofrecidas por las víctimas no permiten arribar a la cantidad adecuada, se deberá valorar el acudir a los principios de equidad y razonabilidad para subsanar la falta de información.

e) Analizar la viabilidad de anticipar la reparación por determinados conceptos, o bien, dictar un monto parcial susceptible de actualizarse en ejecución de sentencia. En caso de que ciertos componentes de la reparación integral se encuentren probados, pero no se tenga información sobre el resto, se debe evaluar la posibilidad de dividir la reparación, para así anticipar la cuantificación por determinados rubros.

f) Considerar si existen medidas que no ameritan una cuantificación económica, a fin de que se establezcan desde la misma sentencia condenatoria.

g) Garantizar que se respete el derecho de audiencia del imputado, verificando que haya tenido oportunidad de exponer su postura sobre la procedencia y monto de la reparación del daño, pues con motivo de las directrices descritas anteriormente, es posible que su cuantificación se apoye en razonamientos novedosos que el justiciable no haya estado en condiciones de controvertir.

249. A partir de lo expuesto, esta Sala advierte que el tribunal responsable convalidó el postergar la cuantificación del monto de la reparación del daño



porque era necesario actualizar y/o allegarse información sobre la magnitud de las afectaciones materiales e inmateriales causadas, toda vez que:

- Existen documentos médicos donde se alude a cierto porcentaje de deterioro físico en las víctimas menores de edad, pero esas pruebas datan de dos mil nueve, dos mil diez y dos mil trece.<sup>181</sup>

- Lo mismo sucede con las evaluaciones psicológicas.<sup>182</sup>

- Los expertos en psicología sugirieron evaluaciones más profundas, incluso, cuando algunos menores fueran más grandes.<sup>183</sup>

- Hubo menores que inicialmente no presentaron secuelas evaluables, pero posteriormente sí.<sup>184</sup>

- En algunas víctimas no hubo mejoras, por lo que podría tratarse de daños permanentes que era necesario constatar.<sup>185</sup>

- Algunas víctimas presentaron mejoría física, pero tenían problemas psicológicos que debían analizarse.<sup>186</sup>

- No se contaba con estudios sobre la afectación emocional sufrida por varias víctimas indirectas, o bien, el material probatorio allegado a los autos era insuficiente<sup>187</sup> o inadecuado.<sup>188</sup>

<sup>181</sup> Se refiere al caso de los menores \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\*y \*\*\*\*\* . Sentencia reclamada, pp. 1680 a 1682, 1684 y 1685.

<sup>182</sup> Ibidem, pp. 1691 y 1692.

<sup>183</sup> Fue el caso del niño \*\*\*\*\* . Ibidem, p. 1682.

<sup>184</sup> Alude al menor \*\*\*\*\* . Ibidem, p. 1682.

<sup>185</sup> Se trata del niño \*\*\*\*\* . Ibidem, pp. 1682 y 1683.

<sup>186</sup> Niña \*\*\*\*\* . Ibidem, p. 1683.

<sup>187</sup> Faltaba información sobre algunas de las víctimas indirectas, al no tenerse los diagnósticos clínicos, psicológicos o psiquiátricos correspondientes. Ibidem, p. 1693.

<sup>188</sup> En unos casos se dijo que algunos expedientes clínicos carecían de valor probatorio pleno por constar en dispositivos "USB". Ibidem, pp. 1693 y 1694.



- Como la obligación de reparar el daño es mancomunada, era indispensable contar con la información adecuada para fijar las cantidades respectivas a pagar por cada uno de los responsables.<sup>189</sup>

250. Esto pone en evidencia, por un lado, que el Juez de la causa no cumplió su obligación de allegarse oficiosamente los medios de convicción necesarios para cuantificar la reparación del daño causado a los menores, desatendiéndose así su interés superior y, por otro, que en tales circunstancias le correspondía a la alzada hacerlo, pero respetando el derecho de audiencia de los justiciables.

251. La inobservancia de esos deberes generó la necesidad de postergar la cuantificación del daño, en detrimento de las víctimas menores de edad.

252. Sin embargo, debemos dejar intocada la decisión de cuantificar el monto de la reparación del daño vía incidental en ejecución de sentencia, pues al tratarse de un proceso penal totalmente concluido, sólo de esa manera es factible garantizar el derecho de audiencia del aquí quejoso, sin causar mayores perjuicios a los involucrados, pues la otra opción posible es ordenar la reposición del procedimiento de segunda instancia para recabar la información faltante, lo cual dejaría sub judice el asunto y de cualquier forma retardaría el dictado de la sentencia.

253. Al respecto, es necesario precisar que la petición del inconforme para que en dicha incidencia sólo se tomen en cuenta los medios de convicción allegados es infundada, pues la citada postergación tiene como finalidad obtener la información faltante.

254. Finalmente, si el IMSS se comprometió a otorgar atención médica vitalicia a los menores lesionados, así como a pagarles una ayuda extraordinaria, no por ello debe creerse que se ha reparado integralmente el daño, y si bien pudieran existir procedimientos pendientes de resolver, encaminados a obtener

<sup>189</sup> Ibidem, pp. 1696 y 1697.



esa reparación,<sup>190</sup> el eventual impacto que estos pudieran tener sería, en todo caso, materia de estudio en la mencionada incidencia, sin que adquieran la connotación para esta Sala de "*hechos notorios*".

255. Derivado de lo hasta aquí expuesto, no beneficia al peticionario del amparo la cita de los criterios de interpretación que invoca, intitulados: "DAÑOS CAUSADOS EN TÉRMINOS DEL CAPÍTULO V DEL TÍTULO PRIMERO DE LOS CÓDIGOS CIVILES FEDERAL Y PARA EL DISTRITO FEDERAL. INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN RELATIVA A SU REPARACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 1934 DE DICHOS ORDENAMIENTOS." (Jurisprudencia 1a./J. 113/2011 (10a.), Primera Sala, Décima Época); "HECHOS NOTORIOS. PUEDEN INVOCARSE COMO TALES, LOS AUTOS O RESOLUCIONES CAPTURADOS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE), AL SER INFORMACIÓN FIDEDIGNA Y AUTÉNTICA." (Tesis V Región, 3o.2K (10a.), Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LAS RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL QUE SE REGISTRAN EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)." (Tesis I.10o.C.2 K (10a.), Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito); "QUEJA SIN MATERIA. DEBE DECLARARSE ASÍ EL RECURSO RELACIONADO CON OTRO RESUELTO POR DIVERSO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SOBRE EL MISMO PROVEÍDO, EN DONDE SE REVOCÓ LA RESOLUCIÓN RECURRIDA Y SE DEJÓ SIN EFECTOS LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO DECRETADA POR EL JUEZ DE DISTRITO." (Tesis VI.1o.A.33 K (10a.), Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito); "QUEJA. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO, CONTRA EL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE DETERMINA QUE UN DIVERSO RECURSO DE QUEJA NO PUEDE TRAMITARSE, PORQUE EL JUICIO CONSTITUCIONAL QUE LO MOTIVÓ NO CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEL QUE ES TITULAR Y DETERMINA DEVOLVER EL ESCRITO RELATIVO A SU LUGAR DE ORIGEN." (Tesis IV.3o.A.21 K (10a.), Tercer

<sup>190</sup> El quejoso alude al procedimiento civil identificado como el número de expediente 6/09 del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora.



Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito); "HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." (Tesis P. IX/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época); "HECHO NOTORIO. PARA QUE SE INVOQUE COMO TAL LA EJECUTORIA DICTADA CON ANTERIORIDAD POR EL PROPIO ÓRGANO JURISDICCIONAL, NO ES NECESARIO QUE LAS CONSTANCIAS RELATIVAS DEBAN CERTIFICARSE." (Jurisprudencia 2a./J. 103/2007, Segunda Sala, Novena Época); "HECHO NOTORIO. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TAL, LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL PLENO O POR LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." (Jurisprudencia 2a./J. 27/97, Segunda Sala, Novena Época); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYE PARA UNA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN UNA EJECUTORIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL PLENO." (Jurisprudencia 3a./J. 2/93, Octava Época); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYE PARA LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EL EXPEDIENTE RELATIVO A UN JUICIO LABORAL SEGUIDO ANTE ELLAS." (Tesis IV.3o.T.178 L, Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LAS COMUNICACIONES OFICIALES QUE OBREN EN EL ARCHIVO DEL TRIBUNAL." (Tesis IX.1o.82 K, Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN PARA LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO Y JUZGADOS DE DISTRITO LAS RESOLUCIONES QUE SE PUBLICAN EN LA RED INTRANET DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN." (Tesis XXI.3o. J/7, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito); "HECHO NOTORIO. SI ESTÁN LISTADOS EN LA MISMA SESIÓN DOS O MÁS ASUNTOS RELACIONADOS, LO CONSTITUYE PARA LOS MAGISTRADOS DE UN COLEGIADO EL RESULTADO DE UNO SI ÉSTE INCIDE EN LA MATERIA DE LOS DEMÁS." (Tesis VII.3o.C. J/3, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN PARA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS JUICIOS QUE ANTE ESA AUTORIDAD SE TRAMITEN Y TENGA CONOCIMIENTO POR RAZÓN DE SU ACTIVIDAD JURISDICCIONAL." (Tesis V.3o.15 A, Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito); "HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES DE CIRCUITO O LOS JUECES DE DISTRITO." (Tesis VI.1o.P. J/25, Primer Tribunal Colegiado en Materia



Penal del Sexto Circuito); "HECHO NOTORIO. PARA LOS MAGISTRADOS DE UN COLEGIADO QUE RESOLVIÓ UN JUICIO DE AMPARO, LO CONSTITUYE LA EJECUTORIA CULMINATORIA DE ÉSTE." (Tesis VI.2o.C. J/211, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito) y "HECHO NOTORIO. PARA LOS MAGISTRADOS DE UN COLEGIADO QUE RESOLVIÓ UN JUICIO DE AMPARO, LO CONSTITUYE LA EJECUTORIA CULMINATORIA DE ÉSTE." (Tesis XI.2o. J/22, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito).

## VIII. DECISIÓN

256. Al ser en una parte inatendibles, en otra infundados y en una más fundados y suficientes los conceptos de violación expresados, lo que procede es conceder al quejoso el amparo y protección de la Justicia de la Unión para que el tribunal responsable deje insubsistente la sentencia reclamada, única y exclusivamente por lo que hace al inconforme, y en su lugar dicte otra en la que, reiterando los aspectos considerados constitucionales, le imponga la pena privativa de la libertad indicada en esta ejecutoria.

257. Concesión que se hace extensiva al acto de ejecución reclamado, por no combatirse por vicios propios, sino en vía de consecuencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Para los efectos precisados en el último apartado de esta sentencia, la Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\*; contra los actos que reclamó del Tercer Tribunal Unitario del Quinto Circuito y del Juez Primero de Distrito en el Estado de Sonora, consistentes, respectivamente, en la resolución de nueve de junio de dos mil diecisiete, emitida en el toca penal \*\*\*\*\* del índice del mencionado Tribunal Unitario, y su ejecución.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, en su oportunidad, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito de origen y archívese el cuaderno de amparo 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 (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Juan Luis González Alcántara Carrancá (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Firman la Ministra presidenta de la 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; 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 1a./J. 19/2017 (10a.), XXVII.3o. J/33 (10a.), 1a./J. 71/2015 (10a.), P./J. 64/2014 (10a.), 1a./J. 54/2014 (10a.), P./J. 20/2014 (10a.), 1a./J. 21/2014 (10a.), 1a./J. 11/2014 (10a.), 1a./J. 15/2014 (10a.), 1a. CCCXLVIII/2018 (10a.), 1a. CXCIV/2018 (10a.), XXI.1o.P.A.12 P (10a.), XXVII.1o.3 P (10a.), 1a. XXXII/2017 (10a.), 1a. CCXIX/2016 (10a.), 1a. CXX/2016 (10a.), 2a. CXXVIII/2015 (10a.), (V Región)3o.2 K (10a.), 1a. CXLVI-II/2015 (10a.), I.10o.C.2 K (10a.), I.9o.P.76 P (10a.), VI.1o.A.33 K (10a.), 1a. CCCXI/2014 (10a.) y IV.3o.A.21 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, 12 de mayo de 2017 a las 10:17, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 12 de diciembre de 2014 a las 9:35 horas, 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, 25 de abril de 2014 a las 09:32 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas, 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas, 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas, 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, 15 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, 08 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, 5 de sep-



tiembre de 2014 a las 9:30 horas y 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 113/2011 (9a.), 1a./J. 85/2010, 1a./J. 45/2010, 1a./J. 68/2009, P./J. 102/2008, 2a./J. 103/2007, P./J. 100/2006, I.4o.A. J/43, 1a./J. 139/2005, 1a./J. 33/2005, VI.2o.P. J/8, IV.2o.T. J/44, VI.2o.C. J/234, XXI.3o. J/7, I.6o.C. J/42, VII.3o.C. J/3, VI.1o.P. J/25, VI.2o.C. J/211, 1a./J. 34/99, VI.2o. J/123, I.1o.A. J/9, XIV.2o. J/12, 2a./J. 27/97, VI.2o. J/43 y V.2o. J/11 [25], y aisladas 1a. CCIX/2011 (9a.), II.2o.P.229 P, II.2o.P.230 P, II.2o.P.224 P, IV.3o.T.178 L, IX.1o.82 K, P. IX/2004 y V.3o.15 A citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2206, con número de registro digital: 160583, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 87, con número de registro digital: 163200, Tomo XXXI, junio de 2010, página 6, con número de registro digital: 164486, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 454, con número de registro digital: 165013, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, con número de registro digital: 168878, Tomo XXV, junio de 2007, página 285, con número de registro digital: 172215, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, con número de registro digital: 174326, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1531, con número de registro digital: 175082, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 162, con número de registro digital: 176546, Tomo XXI, abril de 2005, página 108, con número de registro digital: 178783, Tomo XIX, junio de 2004, página 1326, con número de registro digital: 181305, Tomo XIX, febrero de 2004, página 888, con número de registro digital: 182221, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 856, con número de registro digital: 182945, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 804, con número de registro digital: 183053, Tomo XVII, Mayo de 2003, página 1167, con número de registro digital: 184268, Tomo XVII, marzo de 2003, página 1531, con número de registro digital: 184647, Tomo XV, marzo de 2002, página 1199, con número de registro digital: 187526, Tomo XIV, octubre de 2001, página 939, con número de registro digital: 188596, Tomo X, octubre de 1999, página 226, con número de registro digital: 193136, Tomo IX, enero de 1999, página 660, con número de registro digital: 194798, Tomo VIII, agosto de 1998, página 764, con número de registro digital: 195706, Tomo VI, agosto de 1997, página 538, con número de registro digital: 197923, Tomo VI, Julio de 1997, página 117, con número de registro digital: 198220, Tomo III, marzo de 1996, página 769, con número de registro digital: 203143, Tomo II, octubre de 1995, página 364, con número de registro digital: 204183, Libro II, noviembre de 2011, Tomo 1, página 203, con número de registro digital: 160670, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 1711, con número de registro digital: 169322, Tomo XXVIII, julio



de 2008, página 1910, con número de registro digital: 169165, Tomo XXVII, enero de 2008, página 2770, con número de registro digital: 170529, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1765, con número de registro digital: 180631, con número de registro digital: 180630, Tomo XIX, abril de 2004, página 259, con número de registro digital: 181729 y Tomo XVI, agosto de 2002, página 1301, con número de registro digital: 186250, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia XI.2o. J/22, 3a./J. 2/93, VII.P. J/15 y V.2o. J/32 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 80, agosto de 1994, página 93, con número de registro digital: 210790, Núm. 63, marzo de 1993, página 13, con número de registro digital: 206740, Núm. 60, diciembre de 1992, página 71, con número de registro digital: 217682 y Núm. 54, junio de 1992, página 49, con número de registro digital: 219034, respectivamente.

Las tesis aisladas de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE LA AUTORIDAD AL EMITIR EL ACTO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE FUNDAMENTE SU ACTUACIÓN Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL.", "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", "COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL, NATURALEZA DE LAS." y "CULPA. HAY ESTADO SUBJETIVO DE CULPA CUANDO EL AGENTE FALTA AL DEBER DE PREVISIÓN Y CUIDADO QUE LA LEY IMPONE Y SI EN ESAS CONDICIONES SE PRODUCE LA MUERTE DE UNA PERSONA, QUEDA CONFIGURADO EL DELITO DE HOMICIDIO." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 187-192, Sexta Parte, página 76, con número de registro digital: 248889, Volumen 14, Tercera Parte, página 37, con número de registro digital: 81854, Quinta Época, Tomo XLIV, página 300, con número de registro digital: 382906 y registro digital: 814066, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con el amparo directo 19/2019.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión remota en línea de veintiséis de mayo de dos mil veintiuno resolvió por unanimidad



de cinco votos,<sup>1</sup> el amparo directo citado al rubro, en el sentido de conceder al quejoso el amparo y protección de la Justicia de la Unión para que el tribunal responsable deje insubsistente la sentencia reclamada, única y exclusivamente por lo que hace al inconforme, y en su lugar dicte otra en la que, reiterando los aspectos considerados constitucionales, le imponga la pena privativa de la libertad indicada en la ejecutoria.

### I. Razones de la ejecutoria

2. En la resolución, los integrantes de esta Primera Sala determinamos que el juicio de amparo reunía los requisitos de procedencia, oportunidad y competencia. Respecto al acto reclamado, el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto determinó la existencia de la resolución combatida, sin que esta Primera Sala advierta alguna irregularidad al respecto.
3. En el caso, la autoridad responsable estimó que las muertes y lesiones sí le eran legalmente atribuibles al quejoso por no haber ejercido conductas tendentes a evitarlas a pesar de tener la calidad de garante, esto es, se le atribuyó una comisión por omisión.
4. La Primera Sala analizó el cumplimiento de las formalidades esenciales del proceso y concluyó que éstas fueron respetadas en consonancia con lo determinado por la autoridad responsable. En esta sección, la Primera Sala analizó el alegato del quejoso relativo a que la autoridad federal resultaba incompetente, en tanto el fuero jurisdiccional debió decantarse por el local. En este punto, la Primera Sala recordó que existían diversos conflictos competenciales en los que tal cuestión había sido dirimida, aunado a que había otros factores (como la naturaleza federal de los empleados del IMSS) que decantaban la competencia a favor de la Federación.
5. En cuanto al fondo, la Primera Sala desestimó los conceptos de violación respecto a la alegada no actualización de los delitos imputados. De tal suerte, afirmamos que la condena partió de la base que, quienes están llamados a impedir la concreción de riesgos y por descuido no lo hacen, deben respon-

<sup>1</sup> 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 (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Juan Luis González Alcántara Carrancá (se reservó el derecho a formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



der de los resultados típicos producidos, incluso, en determinadas circunstancias como si los hubieran causado materialmente. Al concluir que el peticionario de la protección constitucional, en su condición de miembro del Consejo de Administración de la Guardería ABC y secretario de ésta, llevó a cabo las gestiones necesarias para que la guardería fuera autorizada por el IMSS, la Sala afirmó que adquirió una calidad de garante. Una vez determinado lo anterior se afirmó que el actuar del quejoso permitió que, desde un inicio, la guardería operase en condiciones inseguras, de acuerdo a lo determinado por la Primera Sala (párr. 112).

6. El quejoso argumentó que factores distintos a su actuar omiso fueron los causantes verdaderos de los resultados típicos. Adverso a dicho concepto de violación, la Primera Sala ponderó que las deficiencias de las instalaciones de la guardería jugaron un papel superlativo en la producción del daño, por lo que no se coincidió con el quejoso en que otros factores habían sido los causantes de los resultados que se le atribuyeron, fuera de la negligencia reprochada.
7. Por otro lado, la Primera Sala analizó el proceder de la responsable en cuanto a la individualización de penas. El tribunal responsable convalidó la decisión del a quo, al ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, de inaplicar la regla sancionadora del concurso ideal de delitos prevista en el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal vigente al momento de los hechos. Al respecto, el quejoso contravirtió la aplicación de las penas confirmadas por la responsable. Dicho motivo de disenso fue encontrado fundado.
8. La Primera Sala concluyó que la configuración judicial de una regla sancionadora del concurso ideal de delitos derivada de la declaratoria de inconvencionalidad de la expresamente prevista por la ley vigente al momento de los hechos, no sólo vulneraba el principio de legalidad reconocido en el párrafo tercero del artículo 14 de nuestra Constitución General, sino también la división de poderes. Por lo que se encontró conducente conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al inconforme, a fin de que se le imponga la sanción privativa de la libertad que legalmente le corresponde, tomando en cuenta, por un lado, el marco de punibilidad aplicable a los delitos culposos en términos del artículo 60 del Código Penal Federal, así como la regla sancionadora del concurso ideal de delitos prevista en el primer párrafo del numeral 64 de ese mismo cuerpo normativo, vigente al momento de los hechos. Para ello, la propia Sala realizó un cómputo de las penas conducentes (párrafos 211-214) y ordenó su imposición.



## II. Razones del disenso

9. Respetuosamente, no comparto la totalidad de la argumentación de la sentencia en los términos en que fue presentada. En el presente asunto voté a favor de la sentencia, en tanto concuerdo en la concesión del amparo. Sin embargo, discrepo de algunas consideraciones y, en otras ocasiones, a pesar de que concuerdo con los razonamientos esgrimidos en la ejecutoria, lo hago por razones distintas o teniendo una argumentación propia.

### 1. Concurrencia por consideraciones que no forman parte de la litis y análisis de los conflictos competenciales previos.

10. En primer término, respetuosamente, me separo de los párrafos 33-41. Tales párrafos realizan un estudio acerca de la naturaleza de sismógrafo del debido proceso, el resumen de la crítica al modelo liberal del derecho penal o las consideraciones didácticas sobre el por qué es teóricamente posible tornar en conductas punibles aquellas sancionadas por los delitos de inobservancia del deber.

11. A mi juicio, tales consideraciones, a pesar de que pudieran llegar a ser didácticas y al margen de su corrección o no, no forman parte de la litis constitucional y, por ello, me hubiese parecido adecuado prescindir de las mismas.

12. Aunado a lo anterior, no comparto del todo los párrafos 46-48 en que se argumenta que los conflictos competenciales resueltos dirimían la cuestión sobre la competencia de forma meridiana. De un análisis de tales conflictos, me percaté que el quejoso no se encontraba en ellos dirimiendo su estatus competencial. Con independencia de que concuerdo en que fue la misma secuela de hechos analizada, me parece debió realizarse una mayor argumentación para demostrar cómo tenía impacto dicha determinación en el caso específico del quejoso o bien, determinar la competencia federal autónomamente (como efectivamente hizo de forma adicional la ejecutoria) y aludir a tales conflictos únicamente en un marco referencial de análisis.

### 2. Concurrencia por la metodología de la inaplicación *ex officio* del artículo 64 del Código Penal Federal.

13. En segundo término, disiento de la metodología mediante la cual se aborda la inaplicación *ex officio* del artículo 64 del Código Penal Federal. Explico la problemática metodológica.



14. El Juez de Distrito emprendió una metodología peculiar para arribar al cuántum específico de la pena. En primer término, determinó que la aplicación del concurso ideal de delitos para determinar la pena resultaba inconventional por reñir con los estándares de acceso a la justicia y los derechos de las víctimas. Ello, a su juicio, producía un vacío en la forma de determinación de la pena, que fue compensado mediante la creación de un peculiar mecanismo ad hoc propio del juzgador para arribar a una pena expresa.
15. Esta determinación, que fue confirmada por el Tribunal Unitario, implica esencialmente dos actividades distintas. La primera, un análisis sobre la regularidad del artículo 64 del Código Penal Federal vigente y, la segunda, consideraciones sobre cómo aplicar una pena que fuese realmente proporcional a dicha conducta. La sentencia rebatió la segunda determinación, pero no la primera.
16. Es decir, a mi juicio, hubiese sido necesario emprender un análisis sobre la regularidad constitucional del artículo que preveía la pena (de concluir la regularidad constitucional de dicho artículo, resultaba innecesario abordar la creación de un mecanismo de penas propio) y, en caso de concluirse dicha compatibilidad con el parámetro de control, determinar la ilegalidad del mecanismo para determinar penas empleado en la sentencia.

### 3. Cómputo de penas.

17. Finalmente, me encuentro en contra de los párrafos 211-214. En dichos párrafos, la ejecutoria determina el cómputo de penas propio del ilícito. A mi juicio, dicha determinación específica desborda el marco del amparo directo. Me parece que, una vez determinada la inconstitucionalidad de la determinación abordada en el punto concurrente arriba relatado, se imponía ordenar la aplicación de las reglas previstas para el concurso ideal de delitos respectivas a la autoridad responsable y no realizar un cálculo propio, sobre el cual no me pronuncio al resultar innecesario en mi concepción. En ese entendido, debió ser la autoridad responsable la que efectuase un nuevo cálculo con los parámetros fijados en la sentencia.

Firman el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto concurrente** que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en el amparo directo 19/2019, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de veintiséis de mayo de dos mil veintiuno.

Como lo expresé en sesión, comparto que la inaplicación del artículo 64 del Código Penal Federal, efectuada por el Juez de la causa y convalidada por el Tribunal Unitario, fue contraria al principio de legalidad en materia penal previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, en la medida en que la regla de punición del concurso ideal de delitos está determinada por el legislador para establecer el quántum de las penas que deben cumplirse con motivo de la comisión de los ilícitos penales.

En ese contexto, conforme al referido principio, es el legislador ordinario quien elige cuánta pena debe cumplirse cuando se actualiza la condición material que define el concurso ideal de delitos, con lo que abandonó expresamente la exigibilidad de cumplimiento acumulado de las penas asignables por cada delito, en beneficio de los sentenciados que se ubican en este supuesto, pues de lo contrario se determinarían penas excesivamente elevadas en contravención a los diversos principios de proporcionalidad y reinserción social.

No obstante, me aparto del contenido de los párrafos 187, en su parte final, 196 y 197, en su última parte, en los que se afirma que la inaplicación de la regla prevista expresamente por el legislador para sancionar el concurso ideal de delitos, a fin de configurar judicialmente otra, es violatoria del principio de división de poderes, establecida en el numeral 49 de la Constitución Federal, porque considero que la razón para sustentar que no es viable la inaplicación del artículo 64 del Código Penal Federal, obedece exclusivamente al mandato de legalidad en materia penal previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, con motivo de que la conducta punible debe estar legalmente fijada de manera clara y precisa antes del hecho, así como la clase y cantidad de pena que ha de ser aplicada por su comisión.

Tampoco comparto el contenido de los párrafos 252 y 253 del engrose, en los que se estableció lo siguiente: "*Sin embargo, debemos dejar intocada la decisión de cuantificar el monto de la reparación del daño vía incidental en ejecución de sentencia, pues al tratarse de un proceso penal totalmente concluido, sólo de esa manera es factible garantizar el derecho de audiencia del aquí quejoso, sin causar mayores perjuicios a los involucrados, pues la otra opción posible es ordenar la reposición del procedimiento de segunda instancia para recabar la información faltante, lo cual dejaría sub iudice el asunto y de*



*cualquier forma retardaría el dictado de la sentencia. Al respecto, es necesario precisar que la petición del inconforme para que en dicha incidencia sólo se tomen en cuenta los medios de convicción allegados es infundada, pues la citada postergación tiene como finalidad obtener la información faltante."*

A mi juicio, no era dable postergar a la etapa de ejecución de sentencia la cuantificación de la reparación del daño a las víctimas, pues debió ser valorado el acervo probatorio para definir la cifra adecuada del monto por dicho concepto, ya que de las constancias que integran la causa penal se advierten elementos suficientes para ello. Lo anterior, tal como lo precisé de manera destacada en el voto concurrente que suscribí en el amparo directo 16/2019 promovido por las víctimas, relacionado con el presente asunto.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CONCURSO IDEAL DE DELITOS. LA INAPLICACIÓN DE LA REGLA PREVISTA EXPRESAMENTE POR EL LEGISLADOR PARA SANCIONARLO Y CONFIGURAR JUDICIALMENTE OTRA DISTINTA, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE DIVISIÓN DE PODERES, YA QUE EL JUZGADOR ÚNICAMENTE PUEDE IMPONER LA PENA PREVISTA EXPRESAMENTE POR LA LEY, DEBIENDO HACERLO EN LOS TÉRMINOS CONTEMPLADOS POR EL PROPIO LEGISLADOR.**

Hechos: Con motivo de un incendio que se propagó rápidamente a una guardería perteneciente al esquema vecinal comunitario del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), perdieron la vida cuarenta y nueve menores de edad y resultaron lesionadas al menos cuarenta y tres personas más, en su mayoría niñas y niños. En la sentencia combatida se consideró que esos resultados típicos integraron un concurso ideal de delitos. Al ejercer un control de convencionalidad ex officio, el tribunal de alzada convalidó la decisión de inaplicar la regla sancionatoria prevista en el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal vigente al momento de los hechos y, en su lugar, sumar todas las penas de los injustos cometidos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la inaplicación de la regla prevista expresamente



por el legislador para sancionar un concurso ideal de delitos y configurar judicialmente otra regla sancionatoria, no sólo vulnera el principio de legalidad reconocido en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución General, sino también el de división de poderes, establecido en el artículo 49 de ese mismo ordenamiento.

Justificación: El principio de legalidad, de reconocimiento internacional, representa uno de los más importantes límites al ius puniendi en un Estado constitucional de derecho. Su observancia exige que tanto el delito como la pena deban estar establecidos en una disposición normativa formal y materialmente legislativa, previa, escrita, cierta y estricta, excluyéndose de ese modo la aplicación retroactiva en perjuicio, la costumbre como fuente del derecho punitivo, las cláusulas genéricas y la extensión analógica o por mayoría de razón in malam partem. Estas exigencias tienen como propósito fundamental evitar la arbitrariedad en la creación y aplicación de la ley penal. En ese sentido, por más que una conducta resulte nociva para la sociedad y revele la necesidad de ser penada, el Estado sólo podrá tomarla como razón para la aplicación de sanciones jurídico-penales si con anterioridad advirtió de manera expresa a las personas tal circunstancia a través de una ley formal y material, especificando sus posibles consecuencias. Derivado de lo expuesto, el juzgador únicamente puede imponer las penas expresamente previstas por la ley, debiendo hacerlo en los términos en que fueron contempladas por el legislador. En caso contrario, la autoridad judicial asumiría una función que no le corresponde, invadiendo indebidamente la esfera competencial del Poder Legislativo. Por ello, la creación judicial de un marco normativo no previsto por la ley viola también la división de poderes.

#### 1a./J. 46/2021 (11a.)

Amparo directo 19/2019. 26 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente, 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.



Tesis de jurisprudencia 46/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DELITOS DE COMISIÓN POR OMISIÓN. EL DEBER DE VIGILAR DETERMINADAS FUENTES DE PELIGRO NO DERIVA DE UNA SIMPLE RELACIÓN JERÁRQUICA O DEL LUGAR QUE EL IMPUTADO OCUPE EN UN ORGANIGRAMA O ESCALAFÓN, SINO DE SU POSICIÓN DE GARANTE, DERIVADA DE LA LEY, DE UN CONTRATO O DE SU PROPIO ACTUAR PRECEDENTE.**

Hechos: Con motivo de un incendio que se propagó rápidamente a una guardería perteneciente al esquema vecinal comunitario del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), perdieron la vida cuarenta y nueve menores de edad y resultaron lesionadas al menos cuarenta y tres personas más, en su mayoría niñas y niños. En la sentencia combatida se consideró que esos resultados típicos eran penalmente atribuibles a quienes no los evitaron, lo cual, en lenguaje técnico jurídico, se conoce como "comisión por omisión". Al respecto, el quejoso adujo haber sido condenado simplemente por haber formado parte de la estructura orgánica de la mencionada persona moral, sin que fuera su representante legal o tuviera entre sus funciones, como secretario del Consejo de Administración, la de verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad exigidas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la atribución normativa de esos resultados típicos resulta válida cuando durante el proceso penal se acredita que, con independencia del nombramiento que el justiciable hubiera tenido, fue quien llevó a cabo las gestiones necesarias para que la persona moral obtuviera la autorización para brindar el referido servicio. Esto pone en evidencia tanto su conocimiento de los requisitos exigidos para la obtención de esa autorización, como el de las condiciones del inmueble propuesto para atender a los menores. Dicho actuar precedente lo colocó en posición de garante y, por consecuencia, adquirió la obligación de verificar que las citadas



instalaciones cumplieran los estándares de seguridad exigidos. De ahí que no se vulnerara en su perjuicio el principio de culpabilidad, pues la decisión adoptada se sustentó en la propia conducta negligente del inconforme.

Justificación: En la comisión por omisión el reproche penal no deriva de la realización de una acción que ponga en marcha una cadena causal dirigida a la producción de los resultados materiales prohibidos por la ley, sino en la inobservancia de un deber específico de actuar, tendente a impedir esas consecuencias. Dicho deber únicamente lo tienen quienes conforme al orden jurídico son garantes de los bienes jurídicos tutelados. De acuerdo con lo previsto en el párrafo segundo del artículo 7o. del Código Penal Federal, esa función de protección puede derivar de la ley, de un contrato o del propio actuar precedente. En ese sentido, la responsabilidad penal sólo resultará válida si en el proceso penal se acredita que el sentenciado se encontraba en posición de garante de los bienes jurídicos afectados y que, conociendo la situación de riesgo, incumplió injustificadamente su deber de salvaguarda. De ahí que sea infundado sostener que la condena derive de una simple relación jerárquica o del lugar que formalmente el imputado ocupe en un organigrama o escalafón.

### 1a./J. 45/2021 (11a.)

Amparo directo 19/2019. 26 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente, 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Tesis de jurisprudencia 45/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DELITOS DE COMISIÓN POR OMISIÓN. SU REPROCHE PENAL NO DERIVA DE LA REALIZACIÓN DE UNA ACCIÓN QUE PONGA EN MARCHA UNA CADENA CAUSAL DIRIGIDA A LA PRODUCCIÓN DE LOS RESULTADOS MATERIALES PROHIBIDOS POR LA LEY, SINO DE LA INOBSERVANCIA DE UN DEBER ESPECÍFICO DE ACTUAR, A FIN DE IMPEDIR TALES CONSECUENCIAS.**

Hechos: Con motivo de un incendio que se propagó rápidamente a una guardería perteneciente al esquema vecinal comunitario del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), perdieron la vida cuarenta y nueve menores de edad y resultaron lesionadas al menos cuarenta y tres personas más, en su mayoría niñas y niños. En la sentencia combatida se consideró que esos resultados típicos -homicidios y lesiones- eran penalmente atribuibles a quienes no los evitaron debiendo hacerlo, lo cual, en lenguaje técnico jurídico, se conoce como "comisión por omisión". En el caso, el in-conforme sostuvo que, como secretario del Consejo de Administración de la mencionada guardería, no tenía ese deber de evitación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que sí correspondía al quejoso la obligación de evitar los resultados típicos de homicidio y lesiones, al ser quien, con otra persona, llevó a cabo las gestiones necesarias para que, en su momento, la guardería fuera autorizada para brindar de manera subrogada el referido servicio. Ese actuar precedente puso en evidencia tanto el conocimiento que tuvo de los requisitos exigidos para prestar de manera segura los mencionados cuidados infantiles, así como su conocimiento de las condiciones reales del inmueble propuesto para ello, el cual tenía serias deficiencias; así, el reproche penal en los delitos de comisión por omisión no deriva de la realización de una acción que ponga en marcha una cadena causal dirigida a la producción de los resultados materiales prohibidos por la ley, sino de la inobservancia de un deber específico de actuar, a fin de impedir tales consecuencias.

Justificación: La atribución normativa de esa clase de resultados típicos a quien no los causó materialmente, sólo resulta válida si en el proceso penal



correspondiente se acredita que el imputado era garante de los bienes jurídicos afectados y que, conociendo la situación de riesgo en que se encontraban las víctimas, incumplió injustificadamente su deber de salvaguarda. En la comisión por omisión el reproche penal no deriva de la realización de una acción que ponga en marcha una cadena causal dirigida a la producción de los resultados materiales prohibidos por la ley, sino de la inobservancia de un deber específico de actuar, encaminado a impedir esas consecuencias. Dicho deber lo tienen quienes conforme al orden jurídico son garantes de los bienes jurídicos tutelados, ya sea por disposición legal, en virtud de un contrato o con motivo de un actuar precedente. La posición o calidad de garante está constituida, esencialmente, por un llamamiento imperativo, de carácter selectivo, por el cual alguien queda jurídicamente obligado a prevenir un riesgo mediante una prestación activa. Se trata de un vínculo normativo que convierte a la persona en protectora de bienes jurídicos, al grado de atribuirle su lesión ante el incumplimiento injustificado de su deber de salvaguarda. Por tanto, la responsabilidad penal en estos casos sólo resulta válida si en el proceso penal se acredita que el imputado era garante de los bienes jurídicos afectados y que, conociendo la situación de riesgo, incumplió injustificadamente su deber de salvaguarda. En ese sentido, llevar a cabo las gestiones necesarias para que una persona moral sea autorizada para brindar de manera subrogada cuidados infantiles a sabiendas de las condiciones inseguras del inmueble propuesto para ello, genera en el indicado gestor la mencionada calidad de garante.

### 1a./J. 47/2021 (11a.)

Amparo directo 19/2019. 26 de mayo de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente, 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Tesis de jurisprudencia 47/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**CONTROL DEMOCRÁTICO POR PARTE DE LA CIUDADANÍA. SE GARANTIZA MEDIANTE EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA BAJO LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

**DECISIONES COLECTIVAS. EL ESTADO SE ENCUENTRA OBLIGADO A GARANTIZAR LAS REGLAS PROCEDIMENTALES PARA SU FORMACIÓN.**

**DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. CONSTITUYE UNA CONCRETIZACIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS DEL ESTADO Y COMPRENDE EL EJERCICIO CONJUNTO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES.**

**DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. PARA HACERLO EFECTIVO EL ESTADO SE ENCUENTRA OBLIGADO A ACTUAR BAJO UN RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES.**

**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA VOTACIÓN POR CÉDULAS SECRETAS, CUYO OBJETO VERSA SOBRE EL ESTÁNDAR DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, VIOLA LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS DEL ESTADO.**

AMPARO EN REVISIÓN 27/2021. \*\*\*\*\* , ACTUANDO POR MEDIO DE SU REPRESENTANTE LEGAL Y OTROS. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **dieciocho de agosto de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:



## RESOLUCIÓN

Correspondiente al amparo en revisión 27/2021, interpuesto por \*\*\*\*\* , actuando por medio de su representante legal \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , actuando por medio de su representante legal \*\*\*\*\* ; así como las personas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ; y, \*\*\*\*\* , en su calidad de integrantes del \*\*\*\*\* .

Así mismo, por \*\*\*\*\* , en su calidad de integrante del \*\*\*\*\* ; \*\*\*\*\* en su calidad de integrante del colectivo en proceso de constitución legal \*\*\*\*\* ; \*\*\*\*\* en su calidad de integrante del \*\*\*\*\* , en proceso de constitución legal; y, \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , participantes activos del \*\*\*\*\* , por medio de su representante común \*\*\*\*\* , contra la sentencia dictada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve por el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* .

### I. Antecedentes

1. En sesión ordinaria del Congreso del Estado de Yucatán, en fecha quince de julio de dos mil diecinueve, fue sometido a consideración del Pleno el *dictamen con proyecto de Decreto por el que se derogan los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán*, emitido y aprobado por la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación para su discusión y votación en la misma fecha; obteniendo 15 votos en contra y 9 a favor, siendo desechado el mismo por mayoría de votos de los diputados presentes.

2. **Juicio de amparo indirecto** \*\*\*\*\* . Mediante escrito presentado el cinco de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Mérida, Yucatán, \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , y otros, por medio de su representante común, promovieron juicio de amparo en contra de las siguientes autoridades y actos:



Autoridad	Acto reclamado
El Congreso del Estado de Yucatán	<p>La votación por medio de cédulas (secretas) realizada el 15 de julio de 2019 sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.</p> <p><b>b)</b> La omisión de dar a conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secretas) el 15 de julio de 2019 sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.</p>
La Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán	<p><b>a)</b> El extralimitarse de sus facultades al imponer una votación por medio de cédulas (secretas) realizada el 15 de julio de 2019 sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.</p> <p><b>b)</b> El impedir que las personas quejas puedan conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secretas) el 15 de julio de 2019 sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.</p>



<p>El presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán</p>	<p>a) El extralimitarse de sus facultades al imponer una votación por medio de cédulas (secretas) realizada el 15 de julio de 2019 sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.</p>
	<p>b) El impedir que las personas quejasas puedan conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secretas) el 15 de julio de 2019 sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.</p>

3. De la demanda conoció por razón de turno el Juzgado Cuarto de Distrito en materia mixta en el Estado de Yucatán; quien, mediante sentencia dictada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, resolvió sobreseer el juicio de amparo al tenor del punto resolutivo siguiente:

"**ÚNICO.** Se sobresee en el presente juicio de amparo promovido por \*\*\*\*\* , representante de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* representante de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , contra los actos del Congreso del Estado, su mesa directiva y el presidente de la misma, consistentes en la votación realizada el quince de julio de dos mil diecinueve, relativa al dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán, con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad."

4. **Recurso de revisión.** Contra esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión. El medio de impugnación fue admitido por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, mismo que lo registró con el número \*\*\*\*\* .



5. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** El siete de febrero de dos mil veinte, la parte quejosa presentó un escrito por virtud del cual solicitó a esta Primera Sala ejercer su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión aludido.

6. Por auto de diecisiete de febrero de dos mil veinte, el presidente de esta Primera Sala ordenó someter el asunto a consideración de sus integrantes, a fin de que determinaran si alguna Ministra o Ministro hacía suya la solicitud, toda vez que la parte promovente carecía de legitimación para tales efectos.

7. En sesión privada del diez de junio de dos mil veinte, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá hizo suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción y, por auto de seis de agosto del propio año, se admitió a trámite el asunto, ordenándose el envío de los autos a su ponencia para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

8. En sesión virtual del dieciocho de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de tres votos, esta Primera Sala determinó ejercer la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión \*\*\*\*\* del índice del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.

9. **Avocamiento y turno.** Finalmente, mediante auto del día veintidós de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal determinó que esta Suprema Corte se avocaría al conocimiento del amparo en revisión \*\*\*\*\* del índice del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, asignándole el número \*\*\*\*\*; lo radicó en la Primera Sala en virtud de su especialidad, y turnó los autos al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para su resolución.

10. Por auto de fecha treinta de abril de dos mil veintiuno, con fundamento en el Acuerdo General 10/2020 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el instrumento normativo aprobado por dicho Pleno el veintidós de marzo de dos mil veintiuno; así como en los artículos 86, párrafo primero, del reglamento interior de este Alto Tribunal; 21, fracción II, inciso b) y 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la presidenta de la Pri-



mera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que esta Primera Sala se avocaría al conocimiento del presente asunto, y lo turnó a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## II. Presupuestos procesales

11. Esta Primera Sala es constitucional y legalmente **competente**<sup>1</sup> para conocer del presente amparo en revisión, que además fue interpuesto por parte **legítima**<sup>2</sup> y de forma **oportuna**.<sup>3</sup>

## III. Estudio de los agravios en el recurso de revisión

12. Con fundamento en el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, corresponde ahora examinar los agravios hechos valer por la parte quejosa en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

13. Por cuestión de orden metodológico, y tomando en consideración que el Juzgado de Distrito resolvió sobreseer el juicio de amparo al considerar su improcedencia por la imposibilidad de que se produzcan los efectos restitutorios de la sentencia concesoria que, en su caso, se dicte, esta Primera Sala se permitirá abordar el presente estudio de la forma que sigue: (a) del resumen de

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 85 de la Ley de Amparo y 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto primero, segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, aprobado el trece de mayo de dos mil trece.

<sup>2</sup> En virtud de que fue interpuesto por la parte quejosa \*\*\*\*\* , y otros, por medio de su representante común, en el amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en materia mixta en el Estado de Yucatán.

<sup>3</sup> La sentencia del juicio de amparo indirecto fue notificada a la parte quejosa el día **primero de octubre de dos mil diecinueve**; y el recurso de revisión fue interpuesto ante el Juzgado Cuarto de Distrito en materia mixta en el Estado de Yucatán, el día **quince de octubre del mismo año**. Así las cosas, el plazo de diez días previsto legalmente para la interposición del recurso de revisión corrió del día tres de octubre de dos mil diecinueve (al día siguiente en que surtió efectos la notificación correspondiente) al día dieciséis del mismo mes y año, esto de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo. Luego entonces, si el recurso fue interpuesto el día quince de octubre de dos mil diecinueve, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que su interposición es **oportuna**.



los agravios propuestos en el recurso de revisión; y, (b) de la indebida fijación del acto reclamado.

(a) Del resumen de los agravios propuestos en el recurso de revisión

14. En sus agravios, la parte recurrente señala, en síntesis, los argumentos de agravio siguientes:

14.1. Aduce que la sentencia recurrida sobreseyó el amparo argumentando que no sería posible restituir la violación a sus derechos humanos, sobre todo al derecho a recibir información pública, a partir de la actividad de sus representantes en el Congreso del Estado de Yucatán.

14.2. Relata que el Juzgado Cuarto consideró lo anterior debido a que, a su entender, no habría certeza de que, de repetirse la votación, todas y todos los curules del Congreso votarían exactamente como votaron en la sesión plenaria que constituyó el acto reclamado.

14.3. Cuestión que, al parecer de la parte recurrente, constituye una apreciación equívoca y contraria tanto al marco legal que rige el juicio de amparo, como a la litis del presente juicio, al dejarla en un estado total de indefensión e incertidumbre jurídica, al no haberse valorado todos sus argumentos de conformidad con el principio de exhaustividad.

14.4. Sostiene que el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo no prohíbe que se conceda el amparo en el presente asunto, justo porque es posible establecer las cosas hasta antes de la violación (es decir, antes de la votación secreta). Sin embargo, el análisis de la resolución recurrida se basa en un momento posterior al acto reclamado.

14.5. Es decir, en su consideración, la resolución se centra en cómo votó cada diputada y diputado, cuando eso no es el acto reclamado, sino que el acto reclamado es previo a esa votación. ***El acto reclamado es la imposición de un mecanismo de votación secreta.***<sup>4</sup>

<sup>4</sup> [Énfasis añadido].



**14.6. Lo que se demanda es la votación por medio de cédulas (es decir, secreta) realizada en sesión del Pleno del Congreso del Estado el día 15 de julio de 2019.**<sup>5</sup> Siendo que los conceptos de violación giraron, principalmente, en el hecho de que la votación secreta viola su derecho a la libertad de expresión, a ser debidamente informados y a participar en el escrutinio público.

14.7. Con motivo de lo anterior, la parte recurrente estima que la resolución impugnada viola su derecho al acceso a la justicia, debido a que se sobresee el amparo argumentando un escenario especulativo e hipotético que, aun en el supuesto de ser verdad, no impediría que se conceda el amparo de la Justicia Federal.

14.8. Agrega que conceder el amparo llevaría a invalidar un proceso realizado de manera ilegal, requiriendo que el proceso legislativo regrese a la etapa de votación realizándose ésta de manera abierta, como debió ser en un principio. Lo cual, en nada significaría determinar el sentido de la votación, reservando total libertad configurativa al Congreso para votar en el sentido que considere.

14.9. Más adelante, con el ánimo de reforzar su argumentación, la parte recurrente propone un resumen sobre sus conceptos de violación, relativos al estudio de fondo de la causa, en relación con el contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión en su vertiente del derecho a recibir información de forma oficiosa mediante la transparencia activa de los y las servidores públicos; invocando criterios tanto de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

14.10. Destacando que, al haber infundadamente sobreseído el juicio de amparo, el Juzgado de Distrito obvió el análisis íntegro de los conceptos de violación. Finalmente, y en esa línea de argumentación, sostiene que la sentencia recurrida confunde el objeto de la litis y no da una debida argumentación y fundamentación para negarle el amparo, además de violar el principio de exhaustividad de las sentencias, toda vez que se realizaron valoraciones en abstracto, confusas, y que no responden a la litis planteada.

<sup>5</sup> [Énfasis añadido].



(b) De la indebida fijación del acto reclamado por el Juzgado de Distrito

15. Como se advierte de una lectura cuidadosa del referido recurso de revisión, la parte recurrente estima que fue indebida la fijación del acto reclamado realizada por el Juzgado de Distrito.

16. Argumento que esta Primera Sala encuentra **fundado** y **suficiente** para revocar la sentencia que se recurre pues, en efecto, lo que reclamó la parte recurrente en su escrito inicial de demanda de amparo fue la votación por medio de cédulas (secreta) realizada por el Congreso del Estado de Yucatán, el quince de julio de dos mil diecinueve, sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad", así como la extralimitación por parte de la Mesa Directiva de ese Congreso, y de su presidente, al imponer la referida votación por cédulas.

17. Esta Primera Sala coincide con que fue **incorrecta** la fijación del acto reclamado establecida por el órgano jurisdiccional a quo, pues si bien señaló que "*... la parte quejosa reclama ... la votación realizada el quince de julio de dos mil diecinueve, relativa al dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán, con el objeto de permitir el matrimonio igualitario en la entidad*", lo cierto es que, para decretar el sobreseimiento del juicio, el juzgado valoró como acto reclamado el "sentido de los votos emitidos" por el Pleno de ese Congreso en dicha sesión, y no así el "método de votación" utilizado para la aprobación o rechazo del dictamen sometido a su consideración.

18. En ese orden de ideas, esta Primera Sala estima que, de la lectura cuidadosa y exhaustiva de la demanda, así como del recurso de revisión, lo efectivamente reclamado<sup>6</sup> por la parte recurrente es:

<sup>6</sup> En relación con lo "efectivamente reclamado" véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 104/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 186, con número de registro digital: 179549, de rubro y texto: "LITIS EN EL JUICIO NATURAL. PARA SU FIJACIÓN DEBE ATENDERSE A LAS ACCIONES COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN Y NO A LAS ASENTADAS EN EL AUTO ADMISORIO DE AQUÉLLA (LEGISLACIONES



(a) En primer lugar, **la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas** sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad", para la sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, atribuible tanto a la **Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán**, como a su **presidente**. Y,

(b) En segundo lugar, como consecuencia de esa imposición, **la votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán**, en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad".

19. Actos reclamados que precisa esta Primera Sala sin que ello represente cambio alguno en los hechos expuestos en la demanda de amparo,<sup>7</sup> y cuya fijación encuentra su fundamento en la obligación que tiene de reparar la incon-

---

DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA). Si en el auto admisorio de la demanda no se mencionan todas las acciones hechas valer por la parte actora en el escrito relativo, el hecho de no impugnarlo no implica el consentimiento de que sólo las acciones comprendidas en ese auto serán materia de la litis, pues estimar lo contrario significaría que el Juez es quien plantea la controversia, lo cual es inadmisibles, porque la determinación de los puntos litigiosos en un proceso no corresponde al juzgador, sino a las partes. En efecto, de acuerdo con los artículos 28 y 87, así como los diversos 478 y 479 de los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados de Jalisco y Tlaxcala, respectivamente, el litigio u objeto del proceso se fija a partir de las pretensiones expresadas en los escritos de demanda y contestación y, en su caso, de reconvencción y contestación a ésta, así como en el de desahogo de la vista que se dé con las excepciones y defensas opuestas, **correspondiendo al Juez tomar en cuenta todo lo que plantean las partes para poder resolver el litigio, independientemente de que se comprenda o no en el auto que admite la demanda, para que, de esta manera, se cumpla con los principios de completitud de las sentencias, establecido por el artículo 17. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de congruencia de las mismas, conforme a los cuales, se debe resolver sobre todo lo efectivamente planteado por las partes.**" [Énfasis añadido]

<sup>7</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 51/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, julio de 2019, Tomo I, página 183, con número de registro digital: 2020281, de título y subtítulo: "SENTENCIAS DE AMPARO. EL ÓRGANO JUDICIAL QUE CONOZCA DEL JUICIO PUEDE DEFINIR CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE EN CADA ASUNTO SE ESTIME VIOLADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY DE AMPARO."



gruencia de las sentencias recurridas,<sup>8</sup> de conformidad con el artículo 76 de la Ley de Amparo.<sup>9</sup>

20. Reparación que, además, se torna necesaria en términos del artículo 74, fracción I, de la ley de la materia,<sup>10</sup> ya que conforme a la técnica que rige al dictado de las sentencias de amparo, previo al examen de la certeza de los actos reclamados, y para posterior análisis de las causales de improcedencia y en su caso del fondo del asunto, es indispensable su adecuada fijación, pues de lo contrario se podría llegar a confirmar una sentencia incongruente.

21. En ese orden de ideas, al compartir esta Primera Sala el razonamiento de la parte recurrente en cuanto a que fue imprecisa la fijación de los actos reclamados del Juzgado de Distrito y, por tanto, resultar **fundado** y **suficiente** el argumento de agravio propuesto en este sentido en su recurso de revisión, ha lugar a **revocar el sobreseimiento** decretado en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en materia mixta en el Estado de Yucatán.

#### IV. Causas de improcedencia

22. Declarado fundado el recurso de revisión de la parte recurrente, y una vez fijados de forma clara y precisa los actos que fueron efectivamente reclamados, con fundamento en el artículo 93, fracción I, segundo párrafo, de la Ley

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 4/2012 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 383, con número de registro digital: 160315, de rubro: "EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO."

<sup>9</sup> Artículo 76. El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."

<sup>10</sup> Artículo 74. La sentencia debe contener:

"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado."



de Amparo, esta Primera Sala procede a analizar las causas de sobreseimiento invocadas por las autoridades señaladas como responsables en su informe justificado, y que no fueron analizadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia.

23. Con ese propósito, se presenta la tabla ilustrativa siguiente:

***** Y otros en el juicio de amparo indirecto *****	
<b>Informe justificado del Congreso del Estado de Yucatán, de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán y del presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán.</b>	<b>Consideraciones de la Juez de Distrito</b>
<p>Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción I, de la Carta Magna y 6o. de la Ley de Amparo por los motivos siguientes:</p> <p>El juicio es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la Ley de Amparo (existencia de agravio personal y directo).</p> <p>Así, por un lado, los quejosos carecen de un interés jurídico, pues no se afectan sus derechos subjetivos en razón de que emanen de alguna norma la cual esta soberanía haya desatendido.</p> <p>En ese orden de ideas, señala que la jurisprudencia reconoce que un derecho subjetivo presume la conjunción de dos elementos, la facultad de exigir y la obligación de cumplir dicha exigencia, la cual en ningún caso se actualiza en el presente juicio de amparo.</p>	<p><i>Sin estudio</i></p>



Bajo esa tesis, no se observa que el acto que se reclama a la Mesa Directiva y su Presidente cause perjuicio alguno, ni menoscabo de algún derecho a los quejosos, ni en lo personal ni en sus bienes que afecten de manera inmediata algún tipo de derecho. Como se aprecia, la ausencia de un interés jurídico queda de manifiesto en este caso, donde a todas luces no existe una afectación a derecho subjetivo alguno y por lo tanto no es dable considerar que sufren agravio alguno y por tanto se actualiza la causal de improcedencia por falta de interés jurídico.

Por otro, carecen de interés legítimo, ya que como ha quedado expresado en la demanda de amparo, se aprecian copias de identificaciones y a través de ellas las y los quejosos dicen representar a una agrupación, pero sin acreditarlo, lo cual de igual modo actualiza la causal contenida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

La sola expresión de las y los quejosos de asumirse representantes de una colectividad, no se encuentra dentro de la concepción respecto de la cual gire algún tipo de interés legítimo o simple para que pueda instar a este juzgado federal a entrar al análisis de fondo planteado a lo largo del amparo indirecto.

24. Como se observa, las autoridades señaladas como responsables sostienen que ha lugar a decretar el sobreseimiento del presente juicio, con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con sus diversos 5o., fracción I, y 6o., al estimar que los quejosos carecen de interés, jurídico y/o legítimo, para la promoción del juicio.

25. Para el análisis de este planteamiento, esta Primera Sala se permite hacerlo de acuerdo con el orden metodológico siguiente: (a) del interés legítimo



de las y los quejosos personas físicas para la promoción del juicio de amparo; (b) del interés legítimo de las quejosas personas morales para la promoción del juicio de amparo; y, (c) del interés legítimo de las y los quejosos en relación con el control constitucional de los actos intra-legislativos.

a) Del interés legítimo de las y los quejosos personas físicas para la promoción del juicio de amparo.

*- Requisitos para acreditar el interés legítimo si quien promueve el juicio de amparo es una persona física*

26. Esta Primera Sala ha sido clara en definir el interés legítimo como aquel *"interés personal, individual o colectivo, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra"*.<sup>11</sup>

27. Y, es precisamente a través de esa definición que se ha distinguido al interés legítimo del interés simple, el cual válidamente puede actualizar la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, en relación con el artículo 5o., fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, pues representa el interés que, en general, tiene cualquier gobernado en que el Estado cumpla con sus obligaciones.

28. En función de esa definición, esta Primera Sala encuentra que los elementos constitutivos del interés legítimo para la promoción de un juicio de amparo indirecto y que, por tanto, deben acreditarse dentro de juicio, son: (a) la existencia de una norma constitucional en la que se tutele algún interés; (b) que el acto reclamado transgreda ese interés, ya sea de manera individual o colectiva; y, (c) que se demuestre la afectación que la o el quejoso sufre –o sufrió– sobre su esfera fundamental.

<sup>11</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 690, con número de registro digital: 2012364, de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE."



29. Es decir, esta clase de interés necesariamente supone una afectación en la esfera jurídica de la parte quejosa, y corresponde a esta última su demostración.

30. Si bien es cierto la titularidad de un interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo –como sí lo supone el "interés jurídico"–, también lo es que sí supone la tutela jurídica de una *"situación especial frente al orden jurídico"*, lo cual admite, a su vez, el reconocimiento de algún interés constitucional.

31. Estos elementos constitutivos, o requisitos para la acreditación del interés legítimo son *concurrentes*, y basta la ausencia de tan sólo alguno de ellos para que el medio de defensa sea improcedente.

32. Ahora bien, como se advierte de la propia definición que ha sostenido esta Primera Sala sobre el "interés legítimo", es menester que el órgano jurisdiccional también analice si, *en caso de concederse el amparo, ello se traduciría en un beneficio jurídico en favor de la parte quejosa, como consecuencia de la afectación a su esfera jurídica en sentido amplio*.

33. En ese tenor, al proveerse sobre la demanda de amparo, el juzgador puede verificar si la situación del promovente frente al acto de autoridad implica un perjuicio o no; el tipo de afectación para determinar si implica un interés legítimo; y, más aún, un análisis *preliminar* sobre el beneficio jurídico que una sentencia concesoria podría representar sobre su esfera.

34. Debiéndose reconocer, además, que en el caso de que no sea factible determinar con claridad estas situaciones, o de que se advierta la posibilidad de que el quejoso sea titular de un interés legítimo, debe admitirse la demanda de amparo para que, a través de la sustanciación del juicio, se diluciden con certeza esos extremos.

35. Es decir, no se ignora que puede haber supuestos en los que el análisis de la procedencia del juicio, por cuanto hace a la acreditación de la titularidad de un interés legítimo, puede constituir parte del análisis del fondo de la controversia; y, en estos casos, el juzgador debe admitir la demanda de amparo y, a través de su sustanciación, así como mediante la valoración de las pruebas ofrecidas, resolver con certeza el beneficio que podría representar la concesión del amparo



en la esfera jurídica de la parte quejosa y, en consecuencia, resolver en definitiva sobre dicha titularidad.

- *De la acreditación del interés legítimo de las y los quejosos personas físicas promoventes del presente juicio de amparo*

36. Partiendo de las consideraciones previas, esta Primera Sala encuentra que las y los quejosos personas físicas cuentan con interés legítimo para la promoción del presente juicio de amparo.

37. En ese orden de ideas, los ciudadanos \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* acreditan tener interés legítimo para la promoción del juicio en que se actúa por las razones siguientes.

38. En primer lugar, en virtud de que, con motivo de los actos cuya constitucionalidad se reclama, aducen una violación al derecho humano a la libertad de expresión en su vertiente pública, colectiva o institucional, así como a sus derechos humanos a recibir información pública y a participar activamente en los asuntos del Estado.

39. Derechos fundamentales expresamente reconocidos por los artículos 6o. y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su diverso artículo 1o. y, por los artículos 13, párrafo 1, y 23, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus diversos artículos 1 y 2.

40. Asimismo, dada la naturaleza del dictamen que fue objeto de votación con motivo del acto que se reclama, esta Primera Sala encuentra que, como será analizado más adelante, las y los quejosos personas físicas aducen una violación al principio de igualdad y no discriminación, también reconocido de forma expresa por nuestro Texto Constitucional, en su artículo 1o., así como en el 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otras normas internacionales adoptadas por el Estado Mexicano en que también se reconoce.

41. En segundo lugar, toda vez que, con motivo del acto reclamado, se transgredieron en su perjuicio los citados derechos pues, como también se advertirá



en el estudio de fondo, la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad" decretada por la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán y por su presidente; así como la votación, en sí misma, realizada en sesión plenaria del quince de julio de dos mil diecinueve, **vulneró su derecho como ciudadanos del Estado de Yucatán de recibir la información necesaria que, a su vez, les garantice el ejercicio de derechos fundamentales relacionados con el sistema democrático constitucional del Estado Mexicano.**<sup>12</sup>

42. Derechos tales como los de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; el derecho de petición, o el derecho a votar y ser votados; esto es, términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, su derecho humano a defender la democracia constitucional. Habida cuenta de que la libertad de expresión, en su vertiente colectiva, es un elemento determinante para la calidad de la vida democrática en un país.<sup>13</sup>

43. Si los **ciudadanos** no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar a una sociedad constituida de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.

44. Aunado al derecho de las y los promoventes, como ciudadanos del Estado de Yucatán,<sup>14</sup> de promover y defender la eficacia real o garantía de los derechos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional.

<sup>12</sup> Tesis aislada 1a. CCXV/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, con número de registro digital: 165760, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL."

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> Vid. Demanda de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en materia mixta en el Estado de Yucatán, pp. 103–136.



45. En la medida en que –en específico– la vulneración a sus derechos a la libertad de expresión, acceso a la información, y participación activa en los asuntos públicos del Estado, permanecerá hasta tanto las y los legisladores del Congreso del Estado de Yucatán, así como su respectiva mesa directiva y presidente, conduzcan con transparencia la gestión de sus actividades; en particular, su gestión con respecto a la votación del dictamen objeto de impugnación, cuya finalidad última era el reconocimiento del matrimonio igualitario.

46. Máxime que han manifestado su labor –en colaboración con las asociaciones promoventes– como personas físicas que, de forma individual, participan de la defensa de los derechos humanos, particularmente de aquellos cuya titularidad corresponde a los miembros de la población LGBT+. Actividad que encuentra su fundamento en la definición que sobre “*defensores de derechos humanos*” ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>15</sup>

47. En esa línea de pensamiento, de concederse una sentencia favorable en el presente juicio de amparo, se causaría un beneficio directo para su esfera jurídica, pues mediante la implementación de un sistema de **votación nominal** sobre el citado dictamen, se restituiría en sus derechos fundamentales a:

1) recibir información sobre la forma en que las y los diputados del Congreso de ese Estado dan cauce a una de sus obligaciones fundamentales, como lo es la de consolidar un régimen democrático y garantista, en el que sea asequible el ejercicio pleno de todos los derechos humanos, especialmente aquellos que se encuentran directamente relacionados con la dignidad de la humanidad; y,

2) con motivo de lo anterior, tener elementos informativos suficientes para participar activamente de los asuntos públicos del Estado, sobre todo en relación

<sup>15</sup> "... [t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.". Por tanto, **toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, debe ser considerada como defensora de derechos de humanos.**" [Énfasis añadido]. Vid. CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. 2006. Consultado en [Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de ddhh en las Américas \(oas.org\)](#) (13 de julio de 2021), párr. 13.





51. Esto es, es necesario que la autoridad jurisdiccional cuidadosamente analice la pretensión aducida por la asociación a la luz del derecho cuestionado para determinar la forma en la que dicho reclamo trasciende a su esfera jurídica, toda vez que una eventual concesión del amparo tendrá por objeto reparar la violación a su esfera jurídica.<sup>19</sup>

52. De forma que, adicionalmente a la acreditación de los requisitos previos, cuando quien aduce un interés legítimo para la promoción del juicio de amparo es una asociación civil, ésta debe demostrar, a través de los medios de prueba idóneos:

1) Que dentro de su objeto social se encuentra la promoción, protección y/o defensa de un derecho humano de naturaleza colectiva; y,

2) Que el acto que está reclamando sea violatorio de ese derecho humano de naturaleza colectiva, cuya promoción, protección y/o defensa le corresponde en virtud de su objeto social; es decir, debe acreditar que la afectación de la que se duele, efectivamente, trascendió o trasciende a su esfera jurídica, impidiéndole así el ejercicio o la práctica de su objeto social.

*- De la acreditación del interés legítimo de las personas morales promoventes del presente juicio de amparo*

53. Partiendo de las consideraciones previas, esta Primera Sala considera que las quejas asociaciones civiles también cuentan con interés legítimo para la promoción del presente juicio de amparo.

54. Las quejas personas morales son: \*\*\*\*\*; e, \*\*\*\*\*.

55. De una prolija lectura del Acta Constitutiva y del Acta de Asamblea de dichas asociaciones, respectivamente, se deduce que ambas tienen como

---

DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO."

<sup>19</sup> Ídem.



objeto social genérico *el de la promoción, protección y defensa de derechos humanos*.

56. En específico, \*\*\*\*\* , fue constituida con el objeto práctico y material de, entre otros, **proporcionar información especializada** en materia de desarrollo humano sustentable, **derechos humanos**, sexualidad y **derechos sexuales**, así como violencia intrafamiliar, y violencia hacia las mujeres.<sup>20</sup>

57. De igual forma, prevé **la realización de acciones, en conjunto con otras Organizaciones No Gubernamentales Estatales, Nacionales e Internacionales en materia de sexualidad, salud y derechos sexuales**; así como **contribuir, práctica y materialmente, con la erradicación social de todo tipo de discriminación** o acepción de persona por la causa que fuere.<sup>21</sup>

58. Asociación que, a la postre, manifiesta realizar activamente trabajo colectivo en materia de salud, así como participar en la lucha por los derechos de la población LGBT+. Así, por ejemplo, expresa que ha impulsado acciones de incidencia para que el Poder Ejecutivo Federal tome las medidas necesarias para el reconocimiento del matrimonio igualitario en las entidades del país que aún no lo han hecho.<sup>22</sup>

59. Mientras que \*\*\*\*\* , se constituyó con el objeto social de, entre otros fines, publicar y **defender** por cualquier medio, y sin que constituya actividad editorial, el resultado de las investigaciones y los análisis desarrollados por el centro en materia de derechos humanos,<sup>23</sup> así como **procurar la defensa legal de los casos que lo ameritan**; y, desarrollar, entre los diferentes medios de la sociedad,

<sup>20</sup> Vid. Testimonio de Escritura Pública que contiene: "Constitución de una Asociación Civil denominada: \*\*\*\*\*. Otorgada ante la fe del abogado Carlos R. Castro Morales, notario público número 25, del Estado de Yucatán. Tomo XX. Volumen 'A'. Folio: 58. Acta 119. De fecha: 30 de junio del 200 (sic). Demanda de amparo indirecto \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en materia mixta en el Estado de Yucatán, pp. 144-145.

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Vid. Demanda de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en materia mixta en el Estado de Yucatán, p. 27.

<sup>23</sup> Con una perspectiva multidisciplinaria que contemple los aspectos fisiológicos, sociológicos, **jurídicos**, bíblicos, teológicos y pastorales. Vid. Ídem.



una amplia labor de concientización sobre la problemática contemporánea de los derechos humanos por medio de cualquier forma adecuada.<sup>24</sup>

60. Asociación que, además, manifiesta trabajar activamente con comunidades y diversos grupos históricamente excluidos, y ha asumido la lucha por la protección de los derechos de la comunidad LGBT+ de manera más activa; por ejemplo, mediante el acompañamiento de los procesos legales que garantizaron la celebración del (primer) concubinato entre dos personas del mismo sexo en el Estado de Yucatán, en conjunto con \*\*\*\*\*.<sup>25</sup>

61. En un régimen de colaboración constante, las asociaciones ponen de manifiesto el asesoramiento jurídico que activamente realizan para la defensa, protección y reconocimiento de los derechos de la comunidad LGBT+.<sup>26</sup>

62. Con motivo de lo anterior, esta Primera Sala encuentra que las quejas asociaciones civiles tienen interés legítimo para la promoción del presente juicio de amparo por las razones siguientes.

63. En primer lugar, habida cuenta de que aducen una violación sobre derechos humanos a cuya promoción, protección y garantía se encuentran obligadas en virtud de su objeto social, en el caso: los principios de libertad de expresión y acceso a la información en su vertiente colectiva; así como el principio de igualdad y no discriminación.

64. Todos reconocidos por el régimen constitucional y convencional vigentes, y que, de concederse una sentencia favorable de amparo, ello se traduciría en un beneficio para su esfera jurídica individual, en la medida en que se garantizaría la realización del objeto social para el cual fueron constituidas.

<sup>24</sup> Vid. Primer Testimonio de la Escritura Pública de Protocolización del Acta de Asamblea General Extraordinaria de Asociados de la Asociación "\*\*\*\*\*", A.C. Otorgada ante la fe del licenciado Raúl Alberto Pino Navarrete, notario público número 76, del Estado de Yucatán. Acta número noventa y tres. De fecha 27 de febrero del 2012. *Ibid.*, pp. 205-206.

<sup>25</sup> Vid. Demanda de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en materia mixta en el Estado de Yucatán, pp. 27-28. Vid. [BOLETÍN DE PRENSA TRANS.pdf \(unasse.org\)](#) (13 de julio del 2021).

<sup>26</sup> Ídem.



65. Específicamente, se garantizaría su derecho de conocer, documentar y hacer escrutinio de las labores públicas que afectan los derechos humanos de la comunidad LGBT+; realizar actividades de incidencia pública y litigio estratégico, así como ponerlas en el centro del debate público.

66. En consecuencia, esta Primera Sala reconoce el interés legítimo de \*\*\*\*\* , y de \*\*\*\*\* , para la promoción del juicio de amparo en que se actúa, en el que se reclama la imposición de la votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán, en sesión del quince de julio de dos mil diecinueve, sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad".

(c) Del interés legítimo de las y los quejosos en relación con el control constitucional de los actos intra-legislativos.

67. Ahora bien, en complemento a la doctrina sobre el interés legítimo es importante para esta Primera Sala apuntar algunas consideraciones sobre la naturaleza de los actos reclamados a las autoridades del Congreso del Estado de Yucatán.

68. Si bien tales actos se presentaron durante un procedimiento legislativo, los mismos no tuvieron como consecuencia la emisión de una norma. Inclusive, las y los quejosos los cuestionaron de manera autónoma y no como parte de un procedimiento legislativo (como podría haber ocurrido de haberse emitido una norma y presentado la demanda en contra de dicha norma).

69. En ese tenor, debe subrayarse que el Poder Legislativo y los órganos que lo integran llevan a cabo una gran variedad de actuaciones (ya que tienen asignadas una gran variedad de competencias de diversa naturaleza, no sólo legislativas); las cuales pueden dar lugar, entre otras tantas, a la emisión de normas o a la toma de decisiones particularizadas, como puede ser la designación de un funcionario público previsto constitucional o legalmente, entre otras tantas.

70. Muchas de estas actuaciones o decisiones están compuestas por una gran variedad de actos. Por ejemplo, la emisión de una norma con rango de ley se lleva a cabo a través de un procedimiento legislativo de carácter complejo en el



que participan varios órganos del Poder Legislativo (diputados, comisiones, Pleno, etcétera). Por su parte, también la designación de un funcionario implica una variedad de actos reglados llevados a cabo por varios órganos de ese Poder.

71. Ahora, **uno de los cuestionamientos que presenta el caso** que ocupa es si a través del juicio de amparo indirecto, que tiene como materia cualquier acto u omisión de autoridad (con excepción de las impugnables a través del juicio de amparo directo), **es posible o no impugnar un acto u omisión del Poder Legislativo que no redunde en la emisión de una norma jurídica**. En particular, si es viable cuestionar actos que forman parte de sus diferentes actuaciones, a los que podemos denominar **actos intra-legislativos** (por llevarse a cabo por y dentro de la esfera de competencias del Poder Legislativo). En sí, actos que ocurren dentro de la lógica del derecho parlamentario.<sup>27</sup>

72. La respuesta es **afirmativa**. La **regla general es que cualquier acto u omisión de autoridad es justiciable a través del juicio de amparo, incluyendo los actos u omisiones del Poder Legislativo** como órgano constituido, **salvo ciertos supuestos excluidos de manera concreta por el Poder Constituyente o por el Congreso de la Unión** a través de normas constitucionales o de la Ley de Amparo.

73. La Constitución Federal no excluye del control constitucional los actos u omisiones del Poder Legislativo simplemente por ser el órgano representativo. Por el contrario, entiende que es un órgano constituido por la propia Constitución y, por ende, debe cumplir con las normas que lo rigen. **Situación distinta, claro está, es si ese acto u omisión del Poder Legislativo cumple con los demás requisitos para que proceda el respectivo juicio de amparo, como puede ser que sea un acto definitivo o que se acredite un interés jurídico o legítimo u otro supuesto de improcedencia previsto constitucional o legalmente**. En los párrafos que siguen abundaremos sobre estos aspectos.

<sup>27</sup> Se ha conceptualizado al derecho parlamentario administrativo como el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y prerrogativas de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la publicación de sus actos, acuerdos y determinaciones.



74. **Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El planteamiento de la inimpugnabilidad de actos legislativos que no son o dan lugar a normas generales no es nuevo en la doctrina,<sup>28</sup> ni en la jurisprudencia de esta Suprema Corte,<sup>29</sup> ni en el ámbito más general de la justicia constitucional.<sup>30</sup> En el caso de México, sin embargo, previo a la reforma constitucional de dos mil once en materia de amparo (en la que se aceptó el interés legítimo como supuesto de impugnabilidad del juicio de amparo), gran parte de la discusión sobre esta temática se encontraba cancelada.

75. Si no se trataba de la impugnación de una norma general difícilmente podía acreditarse por los gobernados un interés jurídico para impugnar un acto u omisión intra-legislativo. La declaratoria de improcedencia era casi automática. Además, previo a la citada reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos, la interpretación del contenido y alcance de muchos derechos fundamentales se encontraba limitada.

76. El hecho de que exista ahora el interés legítimo y un amplio parámetro de regularidad en materia de derechos humanos abre la puerta a esta Primera Sala a revitalizar la discusión de la impugnabilidad de diferentes actos intra-legislativos que se dan dentro del derecho parlamentario.

<sup>28</sup> Por citar sólo algunos ejemplos, véase Biglino, P. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie Estudios Jurídicos. No. 344. 2020. Nava, L. *El núcleo de la función representativa parlamentaria: una propuesta para la justicia constitucional mexicana*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. 2011. Y, Figueruelo, A. *El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. No. 1. 2003. Pp. 193-236.

<sup>29</sup> *Cfr.*, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucional 140/2006*, sentencia de quince de agosto de dos mil siete, fallada por unanimidad de votos; Segunda Sala de la Suprema Corte, *amparo en revisión 1546/2004*, sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil cuatro, fallada por unanimidad de votos, y Segunda Sala de la Suprema Corte, *contradicción de tesis 105/2017*, sentencia de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, fallada por mayoría de tres votos de los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas y Medina Mora I. (ponente), en contra del emitido por el Ministro Laynez Potisek, ausente la Ministra Luna Ramos.

<sup>30</sup> Por citar algunos ejemplos del derecho comparado, véase Tribunal Constitucional español, *STC 136/1989*, sentencia de diecinueve de julio de mil novecientos ochenta y nueve, y Tribunal Constitucional español, *STC 220/1991*, sentencia de veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y uno.



77. En ese sentido, en primer lugar, conviene comenzar aclarando que en la Ley de Amparo las únicas causas de improcedencia explícitamente previstas que se relacionan con actos llevados a cabo por el Poder Legislativo son las establecidas en el artículo 61, fracciones V y VII; normas en las que se establece que ciertos actos, específicamente delimitados del Legislativo Federal o de las entidades federativas, no son justiciables en vía de amparo ante el Poder Judicial.<sup>31</sup>

78. En concreto, la fracción V dispone sobre los actos del Congreso Federal (incluida su Comisión Permanente y sus dos Cámaras) en "procedimiento de colaboración con los otros poderes" en donde se objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar ciertos cargos públicos.

79. La fracción VII, por otro lado, comprende las resoluciones o declaraciones de los Poderes Legislativos Federal y de los Estados en materia de juicio político y declaración de procedencia, así como en la elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que la Constitución (Federal o Estatales) les confiera una facultad soberana o discrecional para tal efecto.

80. Partiendo de lo anterior, como se adelantó y con fundamento en un principio base del juicio de amparo, **esta Primera Sala entiende que en materia de amparo la regla general siempre es la procedencia del juicio contra actos u omisiones de autoridad, por lo que las causas de improcedencia y sobreseimiento constituyen supuestos excepcionales.**<sup>32</sup> Esta concepción provoca

<sup>31</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la administración pública federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza; ...

"VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente."

<sup>32</sup> Esta interpretación ya se había adoptado por esta Sala, entre otros, en el amparo en revisión 323/2014, fallado el once de marzo de dos mil quince por unanimidad de votos. Incluso, de este



que dichas causas sean siempre de aplicación estricta y que, en términos del artículo 11 del Código Civil Federal<sup>33</sup> (de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en atención al artículo 2 de la misma),<sup>34</sup> no sean "*aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado*" en ellas.

81. Aplicando este principio a los actos u omisiones que se presentan en el seno del Poder Legislativo, **se estima que por regla general los actos u omisiones de naturaleza intra-legislativa atribuidos a los órganos del Poder Legislativo son justiciables a través del juicio de amparo y encuentran su límite, de manera expresa, en los supuestos contemplados por las fracciones V y VII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Sin que esto implique que tales actos u omisiones siempre y en todo momento van a ser susceptibles de revisión constitucional.** En la Constitución y en la Ley de Amparo se establecen otros supuestos de improcedencia que buscan salvaguardar un correcto equilibrio entre los diferentes poderes.

82. Por ejemplo, dependiendo del tipo de acto intra-legislativo que se cuestione, podría actualizarse la improcedencia del juicio con fundamento en el principio de definitividad o en la falta de un interés suficiente para controvertirlos (fracciones XII y XX del artículo 61 de la Ley de Amparo). Incluso, aplicando la permisión de la fracción XXIII de este artículo 61 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala no es ajena a que podría discutirse si el hecho de que el Poder Judicial intervenga en la revisión<sup>35</sup> de determinado acto intra-legislativo afecta

---

amparo derivó la tesis aislada 1a. CLXXIII/2015 (10a.), en la que se contempla esta interpretación: tesis aislada publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, página 441, mayo de 2015, con número de registro digital: 2009193, de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA IMPOSIBILIDAD DE REPARAR LA VIOLACIÓN ALEGADA, SI SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO A UNA ASOCIACIÓN CIVIL EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN."

<sup>33</sup> **Artículo 11.** Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes."

<sup>34</sup> **Artículo 2o.** ...

"A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho."

<sup>35</sup> El precedente en el que se ha expuesto esta idea de manera más clara y explícita es la controversia constitucional 140/2006, en donde el objeto de impugnación era un acuerdo parlamentario emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. A partir de la premisa de que este tipo de



o no el modelo constitucional de equilibrio de poderes y, por ello, es injustificable vía juicio de amparo; lo cual, claramente, se debe analizar caso por caso y dependiendo del acto u omisión que se pretenda cuestionar.

83. Sobre esto último, esta Primera Sala no pasa por alto que el Poder Legislativo es el representante democrático y que muchas de sus actuaciones encuentran protección dentro de lo que se ha denominado como esfera política de decisión.

84. En la doctrina y en el derecho comparado se ha puesto especial énfasis en el razonamiento político de ciertas decisiones y en las dinámicas propias del derecho parlamentario<sup>36</sup> en el seno de los Poderes Legislativos. Se hace referencia a la soberanía parlamentaria o de inmunidad de los "*interna corporis*" del Parlamento.

---

acuerdos constituyen *posicionamientos meramente políticos*, se determinó que el acto impugnado era *injustificable* en sede judicial. En palabras del precedente: "*es precisamente el carácter puramente político del acto que se combate, el que permite afirmar que no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional y que, como manifestación del principio de división de poderes que debe regir en todo Estado constitucional, debe ventilarse en sede distinta de la judicial.*" (páginas 32-33 del engrose).

En cuanto a su fundamentación en el juicio de amparo, esta improcedencia se basa en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con las disposiciones relevantes de la Constitución Federal que prevean una facultad que se reserva para determinado órgano; por lo que no es sujeta a revisión constitucional mediante el juicio de amparo.

<sup>36</sup> Incluso, en la historia del derecho comparado, esta discusión ha sido prolifera y ha pasado por diferentes etapas y formas de aproximación. Algunos sistemas jurídicos han hablado de omnipotencia o soberanía parlamentaria; otros de "*political questions*". En Italia se sostuvo la doctrina de inmunidad de algunos "*interna corporis*" o en Gran Bretaña de los "*internal proceedings*".

Empero, lo que esta Primera Sala puede desprender de esta historia constitucional es que, actualmente, la dinámica constitucional de los sistemas constitucionales que se apegan al mayoritarismo (con algunas excepciones), como lo es nuestra democracia, es que el proceso político del órgano representativo puede presentar ciertas patologías y perversiones que hacen viable un control de constitucionalidad por parte de un órgano externo e imparcial. Así, con sus divergencias y matizaciones, se ha aceptado que uno de los papeles esenciales de los tribunales constitucionales en los Estados democráticos consiste en: evitar y combatir las patologías y perversiones que puede sufrir el proceso democrático a manos del propio mayoritarismo; por lo que el Poder Legislativo es sujeto de revisión constitucional. *Cfr.* Entre otros, Torres, I. *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15. No. 43. 1995. Pp. 51-71. (descripción de la doctrina inglesa de los *internal proceedings* y su evolución); Torres, I. *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 6. No. 17. 1986. Pp. 189-239 (descripción de la doctrina italiana sobre el tema); y Figueruelo, A., *Op. Cit.* (descripción de regulación actual sobre el tema en España).



85. En ese sentido, no ha sido ajeno al ordenamiento constitucional la idea de que ciertos actos del Poder Legislativo descansan en la **garantía de autonomía constitucional del Poder Legislativo**.<sup>37</sup> Conforme a la Constitución Federal, las y los representantes populares no están sujetos a un *mandato imperativo*: no están obligados a actuar de una forma perfectamente delineada o a apegarse a un *set* fijo de instrucciones dado por el electorado (y menos aún por el Poder Judicial).<sup>38</sup> Más bien, su mandato es *representativo*, lo que implica un margen importante de libertad para tomar algunas decisiones bajo su propio criterio.<sup>39</sup>

86. Una muestra clara de lo anterior es la posibilidad de las y los legisladores de votar en el sentido que mejor les parezca en los asuntos que se someten a su consideración en su labor legislativa, en donde no existe una obligación jurídica de hacerlo en uno u otro sentido.

87. Por ejemplo, impugnar la regularidad constitucional del voto emitido a favor de cierto dictamen por un legislador, por el solo hecho de emitir ese voto a favor, sería un contrasentido constitucional. Aunque no lo dispone de manera expresa, la Constitución Política reserva de manera absoluta a las y los legisladores la capacidad de elegir el sentido de sus votos.

88. En esta línea, la doctrina especializada ha enfatizado el hecho de que las y los representantes lo son del pueblo entero y no sólo de las personas particulares que las y los eligieron en un momento determinado.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Cfr. Nava, L., *Op. Cit.*, pp. 24 y 163-190; Figueruelo, A., *Op. Cit.* pp. 199-202, y Agüeras, C. *Control jurisdiccional de los actos parlamentarios*. Terceras Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado México-España. Pluralidad y consenso No. 17. 2011. Pp. 41-46.

<sup>38</sup> Entre los muchos análisis doctrinales sobre la prohibición del mandato imperativo que pueden citarse, véase, *inter alia*, Tomba, M. *Who's Afraid of the Imperative Mandate?* Critical Times. Vol. 1. No. 1. 2018. Pp. 108-119.

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> Ídem. En la formulación clásica de Edmund Burke: "*Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament*". Burke, E. "Speech to the Electors of Bristol", en *The Founders'. Constitution*. Vol. 1. Cap. 13. Doc. 7. The University of Chicago Press. 1774.



89. Una vez que de candidatos o candidatas se convierten en integrantes del Poder Legislativo, quienes acceden a los curules tienen una función representativa general y no particularizada, lo que se refleja en el hecho de que los actos legislativos se le imputen al Congreso o la Legislatura como un todo, y no sólo a las y los representantes que votaron a favor de ese acto en particular. Esto, nuevamente, implica un *mandato representativo* en oposición a uno *imperativo*, por lo que guarda lógica que no se les pueda compeler jurídicamente a cumplir un supuesto set fijo de instrucciones.

90. En consecuencia, por lo menos lógicamente, **esta Primera Sala no es ciega** a que **es posible que existan ciertos actos u omisiones intra-legislativos** en los que **cabría sentido constitucional que el Poder Judicial se vea impedido de intervenir** en un espacio en el que las y los legisladores se mueven atendiendo a consideraciones autónomas; esto, porque la Constitución Federal lo reservó para ese efecto o les otorgó una determinada discreción.

91. La maquinaria judicial<sup>41</sup> no debe tener un uso meramente instrumental que burle los canales democráticos para alcanzar un fin político determinado.<sup>42</sup> Como se resolvió en el amparo en revisión 375/2013, una vez que se determina que existe un acto de autoridad, "*el Juez de amparo debe determinar si se trata de uno que sea justiciable en sede interna, pudiendo no actualizarse este supuesto cuando la Constitución otorga claramente la determinación de una cuestión a una de las ramas u órganos políticos, o determinados órganos especializados para ser decidido por criterios de oportunidad o de especialidad. No tomar ello en consideración implicaría, por parte del Poder Judicial Mexicano, sustituir dichas*

<sup>41</sup> Posición que también protege al Poder Judicial de las dos preocupaciones que se han expresado cuando la justicia se aproxima mucho a la política (lo que se ha enmarcado en la *doctrina de las cuestiones políticas*, según la formulación de la jurisprudencia estadounidense): (a) la inquietud sobre la *debilitación de la política democrática* (la idea de que la canalización del conflicto a través de los Jueces y Juezas limita y comprime la capacidad de las instituciones democráticas), y (b) la ansiedad por la *politización de la justicia* (la pérdida de la independencia judicial como efecto del acercamiento de Jueces y Juezas al espacio de confrontación política). *Cfr.*, Couso, J. *Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política*. Revista de Ciencia Política, Vol. XXIV. No. 2. 2004. Pp. 29-48.

<sup>42</sup> Argumento que ha utilizado esta Primera Sala en otros asuntos; por ejemplo, en la *Controversia Constitucional 140/2006*, pp. 29-33.



*facultades de apreciación que son de naturaleza exclusiva de dichos órganos e, incluso, el tener decisiones contradictorias".*

92. **No obstante lo anterior, la posibilidad de determinar la improcedencia** de la impugnación de un acto intra-legislativo **no es genérica ni debe tomarse a la ligera**. Se insiste, pende de que la Constitución establezca que ciertas facultades y decisiones sean ejercidas exclusivamente por el Poder Legislativo o sus integrantes. Por ello, su actualización es de aplicación estricta, excepcional, casuística y, lógicamente, depende de las propias características del acto intra-legislativo impugnado.

93. No hay una categoría general de actos inmunes al escrutinio constitucional vía juicio de amparo. Como ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte, este medio de control es de alta relevancia dentro del ordenamiento jurídico precisamente porque busca hacer respetar los derechos humanos y esa finalidad se encuentra presente también al revisar actos internos del Poder Legislativo.

94. **La autonomía del Poder Legislativo (así como de cualquier otro órgano del Estado) y la división de poderes no pueden implicar de ningún modo que la generalidad de los actos internos de este Poder no estén sujetos a la Constitución Federal o que sean total y absolutamente ajenos a control constitucional mediante el juicio de amparo.**<sup>43</sup>

95. En su carácter de *Poder Constituido* (por oposición a *Poder Constituyente*), el Poder Legislativo siempre estará obligado a cumplir el contenido material de la Constitución Federal, así como sus disposiciones orgánicas y los principios que sustentan a estas últimas. Sólo el pueblo es depositario de la soberanía nacional, y si bien la ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de las entidades federativas, estos últimos siempre actúan de un modo indirecto

---

<sup>43</sup> Como se señaló por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 2044/2008, y entre otros tantos precedentes, nuestro país ha transitado de un entendimiento meramente político a uno jurídico y vinculante de la Constitución, lo que hace que tenga un efecto de irradiación sobre todos los ámbitos.



en relación con dicha soberanía y con sujeción a lo establecido por el pueblo mismo en el orden constitucional.<sup>44</sup>

96. Además, en el tema más específico de los actos intra-legislativos que forman parte del denominado derecho parlamentario, es notorio que cada tribunal constitucional ha encontrado el balance entre el respeto a las decisiones autónomas del Poder Legislativo y la intervención judicial en puntos muy diferentes. Los tribunales, incluso, han variado de postura a lo largo del tiempo, por lo que no se puede hablar de un consenso definitivo en esta temática aun cuando haya puntos de toque entre las distintas tradiciones. Más bien, lo que se observa es una constante evolución que atiende siempre al contexto histórico-constitucional de cada Estado en lo particular.

97. Lo anterior es lógico en atención a la diversidad de los diseños constitucionales, cada uno de los cuales posiciona en distinto lugar al Poder Legislativo y delinea de manera diferente sus relaciones con el sistema de justicia constitucional. Así, es a partir de nuestro propio contexto y de nuestro modelo de Estado Constitucional que debemos acercarnos a esta temática.<sup>45</sup>

98. Por eso, en los párrafos que siguen, se detallan algunos precedentes relevantes de esta Suprema Corte en los que se ha resuelto sobre la injusticiabilidad de ciertos actos a través del juicio de amparo. Si bien son casos diferentes, pues ninguno de los actos reclamados en esos momentos fue intra-legislativo, es pertinente resaltar las ideas ahí desarrolladas a fin de poder decidir si el caso que nos ocupa comparte algún elemento identificado en esos precedentes que haga inviable la intervención del Poder Judicial para revisar la constitucionalidad de los actos que se impugnan del Congreso del Estado de Yucatán.

---

<sup>44</sup> Ídem.

<sup>45</sup> Éste es un papel que ha ejercido activamente esta Corte y bajo una doctrina que concibe a la democracia no como el simple voto de la mayoría, sino como un sistema liberal y deliberativo con condiciones sustantivas y procedimentales. Esto se ha explicado con particular énfasis en los casos en que se ha revisado la constitucionalidad de los procesos legislativos; al respecto, véase particularmente lo fallado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos en la *acción de inconstitucionalidad 9/2005*, sentencia de trece de junio de dos mil cinco, pp. 73-79, y lo fallado por mayoría de ocho votos en la *acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006*, sentencia de cuatro de enero de dos mil siete, pp. 164-173.



- De la justiciabilidad de los actos reclamados

99. Partiendo de la regla general de que los actos u omisiones (incluyendo los intra-legislativos) del Poder Legislativo son susceptibles de revisión vía juicio de amparo, **cabe preguntarse si existe en la Constitución alguna previsión que lleve a esta Primera Sala a concluir que los actos específicamente reclamados por las y los quejosos no pueden ser revisables a través del juicio de amparo.** Esto a fin de verificar si se actualiza alguna otra improcedencia que pueda aplicarse con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, como lo solicitaron las autoridades responsables en su informe.

100. Pues bien, la respuesta es **negativa**. Se explica.

101. En principio, es importante apuntar que los Congresos Estatales tienen la facultad de regular su vida interna al no haber una disposición constitucional que lo haga de manera exclusiva o lo prohíba. Más bien, las entidades federativas cuentan con la facultad de definir la actuación y facultades de sus Poderes Legislativos conforme a su competencia residual contenida en el artículo 124 constitucional,<sup>46</sup> siempre y cuando no se contravengan disposiciones específicas del Texto Constitucional.

102. En el caso, el artículo 16 de la Constitución del Estado de Yucatán dispone que su poder público se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En los artículos 18 a 31 de dicha Constitución se prevé que el Poder Legislativo del Estado se depositará en una asamblea de representantes que se denominará Congreso del Estado de Yucatán, al cual se le asigna la posibilidad de emitir acuerdos, decretos o leyes a través del ejercicio de diversas facultades y atribuciones, y se delimitan sus periodos de sesiones, las reglas para sesionar y para tomar decisiones, así como la competencia para autorregularse.

103. En la Ley de Gobierno del Poder Legislativo y en su reglamento se regula a detalle la vida interna de este Congreso; en particular, lo referente a

<sup>46</sup> "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 términos de sus respectivas competencias."



su integración y al procedimiento para emitir leyes. El artículo 2o. establece que las funciones del Poder Legislativo se llevarán a cabo a través del propio Congreso, de la Diputación Permanente, de la Junta de Gobierno y de Coordinación Política; las Comisiones Permanentes y Especiales y los órganos técnicos y administrativos. En los artículos 26 y 33 de la ley se reconoce también la existencia de la mesa directiva, como órgano de dirección de los trabajos legislativos, y de su presidente como titular de dicha mesa y representante del Poder Legislativo.

104. Por su parte, entre otros, en los artículos 65 a 123 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo se regulan los procedimientos a seguir en el Congreso, incluyendo los relativos al procedimiento legislativo; y en concreto, en los artículos 104 a 111 del mismo reglamento, se regula el régimen de votaciones en el seno del Congreso por parte de sus diferentes órganos.

105. Ahora bien, las y los quejosos cuestionaron del Congreso del Estado de Yucatán, de su mesa directiva y de su presidente: a) **la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas** sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad" que se llevó a cabo en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve y es atribuible tanto a la **Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán** como a su **presidente**; y, b) como consecuencia de esa imposición, **la votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán** realizada en dicha sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve sobre el referido dictamen.

106. Atendiendo a las características y naturaleza de estos actos impugnados, esta Primera Sala estima que **no se está ante un caso en que la revisión constitucional de estos actos intra-legislativos** (que se dieron durante un procedimiento legislativo y se trata de actos relacionados con una votación legislativa) **ponga en entredicho el modelo constitucional mexicano y el equilibrio entre poderes al afectar la autonomía del Poder Legislativo**; situación que de ocurrir haría injustificables tales actos vía juicio de amparo.

107. Por el contrario, para esta Primera Sala **los actos reclamados son actos de autoridad susceptibles de ser analizados en amparo por un Juez constitucional**. En primer lugar, no se advierte una norma de la Constitución



Federal de la que pueda inferirse que la forma de llevarse a cabo una votación legislativa y su ejecución sea una cuestión reservada en única instancia por la Constitución a una valoración por el órgano legislativo.

108. Los actos reclamados modificaron situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, al desecharse un dictamen de reforma a la Constitución yucateca que buscaba derogar ciertas normas jurídicas en materia de matrimonio. Por ello, son actos de autoridad que, aunque forman parte del derecho parlamentario administrativo, se encuentran específicamente reglados en ley y reglamento. No se trata entonces de actos que la Constitución haya conferido al legislador una discreción absoluta por criterios políticos o de oportunidad.

109. Así las cosas, esta Primera Sala estima que aceptar la justiciabilidad de estos actos no provoca que un conflicto se encause indebidamente a través del Poder Judicial en sustitución de un órgano con legitimidad democrática al que la Constitución le asigna dicha facultad. Verificar si una votación al interior del Congreso se llevó a cabo correctamente y, en consecuencia, verificar si viola o no derechos humanos, no rompe con la *autonomía parlamentaria* delimitada por la Constitución Federal ni transforma su mandato *representativo e imperativo*.

110. Tampoco se estima que la justiciabilidad de este caso implique una *politización de la justicia* constitucional. Al aceptar que los actos reclamados son susceptibles de analizarse a través del juicio amparo, esta Primera Sala ni siquiera está entrando a debatir una cuestión sustantiva en términos valorativos, ni le está dictando una política pública al Poder Legislativo yucateco.

111. Por ello, consentir la justiciabilidad de los actos aquí reclamados está evitando y combatiendo una patología particular que puede sufrir el procedimiento democrático a manos de los propios representantes populares; a saber, que usen el poder público para esconder la deliberación y decisión de asuntos que incumben a la sociedad y sobre los cuales cabe una relación con los derechos humanos a la participación política y a la libertad de expresión e información.

112. Por otro lado, las autoridades responsables argumentaron que las problemáticas sobre votación en un procedimiento legislativo sólo pueden ser cuestionadas cuando el amparo se formula contra la norma emergida de dicho



proceso y cuando tales actos trascienden al contenido de la norma. Esta Primera Sala no comparte tal apreciación.

113. Las y los quejosos no impugnaron los referidos actos como parte del procedimiento legislativo, esto a fin de cuestionar un producto normativo. La imposición de una votación y la votación se cuestionaron por sí mismos, toda vez que, desde su punto de vista, es a partir de éstos que se causa la violación a sus derechos humanos al impedir que la ciudadanía acceda a cierto tipo de información legislativa que deriva de una votación parlamentaria.

114. Bajo esa lógica, esta Primera Sala acepta que se trata claramente de un caso *sui generis*, sobre el que nunca se ha pronunciado. Usualmente cuando esta Suprema Corte se ha ocupado de analizar la regularidad de votaciones al interior del órgano legislativo, lo hace como parte de la impugnación de una norma legal. No obstante, se destaca que esta singularidad no impide la viabilidad de impugnación en el caso concreto.

115. La **imposición de una votación y la votación por cédula**, tal como se llevó a cabo por el Congreso del Estado de Yucatán, **tuvo un efecto** por sí mismo y **ese efecto fue definitivo** en el ordenamiento jurídico. Así, aun cuando tales actos formaron parte de un determinado proceso legislativo, su impugnación se debe a los efectos causados por esa mera votación, y las y los quejosos no buscaron cuestionar el proceso legislativo a la luz de su producto normativo; por lo que no guarda relevancia la doctrina de trascendencia normativa.

116. Es decir, lo que las y los quejosos buscaron fue reclamar específicamente esa votación ante la afectación que generó esa votación en su esfera jurídica. Se insiste, ello es viable de ser analizado mediante un juicio de amparo, pues la votación realizada por el Congreso del Estado de Yucatán, al finalizar un determinado trámite legislativo, es un acto de autoridad autónomo cuyos efectos concretos se materializaron en el ordenamiento jurídico, y cuya incidencia en la esfera jurídica de las y los quejosos es lo que para ellos da pie a una violación de derechos humanos,<sup>47</sup> no el resultado del proceso legislativo en sí.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Aunque su posición sería más limitada que la nuestra, como mero ejemplo en el derecho comparado, el Tribunal Constitucional español tras abandonar una primera idea de que los "actos internos"



117. Finalmente, cabe destacar que no es la única ocasión en que esta Suprema Corte se ha ocupado de analizar la regularidad constitucional, de manera autónoma, de un acto intra-legislativo que, a su vez, formó parte de un procedimiento llevado a cabo en el seno del Poder Legislativo.

118. En el citado amparo en revisión 1344/2017, la Segunda Sala aceptó la posibilidad de cuestionar mediante el juicio de amparo el "*Acuerdo en relación con la comunicación por la que los Senadores del Partido de la Revolución Democrática formulan renuncia expresa a la protección constitucional prevista en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*".

119. Este acto fue emitido por la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y tuvo como objeto señalar que los senadores no podían renunciar a su inmunidad procesal, mejor conocida como fuero. Esto claramente se trata de un acto

---

del Parlamento eran inmunes al control constitucional, ha señalado (entre muchas sentencias) que: "*la doctrina de la irrecurribilidad de los 'actos parlamentarios internos' responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC sea utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la Ley—concepto éste en el que se incluyen los Reglamentos de las Cámaras—, pero ello no significa que sean también irrevisables por esta Jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas ... que son vinculantes para todos los poderes públicos ... y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en su consecuencia protegibles a través del recurso de amparo*" (STC 118/1988, de 20 de junio, foja 2).

Argumento que posteriormente dio pie a lo que se conoce como la doctrina del "*núcleo de la función representativa parlamentaria*" (STC 220/1991, de 25 de noviembre); la cual sirve para distinguir el control de actos intra parlamentarios que pueden ser protegidos por un derecho fundamental de los actos políticos que no son susceptibles de tutela por un Juez constitucional.

<sup>48</sup> No ignoramos que la Segunda Sala de esta Suprema Corte se ha pronunciado sobre la imposibilidad de controvertir los procesos legislativos en la vía de amparo en el amparo en revisión 1546/2004 y en la contradicción de tesis 105/2017. De hecho, este segundo precedente fue utilizado por las autoridades responsables en este juicio de amparo para plantear la injusticiabilidad de los actos reclamados. Sin embargo, **se considera que ninguno de estos precedentes es aplicable al caso que nos ocupa**, pues ambos parten de amparos contra leyes y su objeto de estudio es precisamente si en ese tipo de amparos se puede controvertir el proceso legislativo del que partió la norma impugnada. En la presente sentencia, por el contrario y como se acaba de explicar, la impugnación es a un acto intra-legislativo en sí mismo y no a una norma general. Esto provoca una diferencia enorme con los pronunciamientos de la Segunda Sala que los hace inaplicables en su totalidad, incluso por analogía.



que forma parte del derecho parlamentario y la Segunda Sala no dudó en su aptitud para poder ser examinado a través del juicio de amparo. Incluso, en el fallo se destacó que, si no se aceptaba la procedencia del amparo, se dejaría a las y los quejosos en un estado de total indefensión. Lo mismo podría decirse en el caso concreto.

120. Dicho lo cual, sin que se haya advertido la actualización de otras causas de improcedencia, y sin que se advierta oficiosamente su actualización, o alguna violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento de juicio de amparo que hubieren trascendido al resultado del fallo, cuestiones –ambas– que pudieran impedir proceder al estudio del fondo del asunto, esta Primera Sala procede al estudio de los conceptos de violación.

## V. Estudio de fondo

121. Con la finalidad de delimitar la problemática jurídica del presente asunto se torna necesario para esta Primera Sala sintetizar los argumentos propuestos por la parte quejosa en su demanda de amparo indirecto.

122. **Demanda de amparo indirecto \*\*\*\*\***. La parte quejosa hizo valer, en **resumen, los siguientes conceptos de violación:**

**122.1. Primer concepto de violación.** La votación realizada el día quince de julio de dos mil diecinueve por el Congreso del Estado de Yucatán, fue ilegal e inconstitucional, ya que las autoridades responsables no estaban legalmente facultadas para votar de manera secreta por medio de cédulas, lo que violó en perjuicio de la parte quejosa, los derechos a la libertad de expresión en su perspectiva colectiva, a recibir información y a participar en los asuntos públicos por medio del escrutinio público del desempeño de las autoridades.

122.2. Al votar de forma secreta la iniciativa de reforma sobre matrimonio igualitario, impidieron que la parte quejosa, en su calidad de ciudadanos, fiscalicen y califiquen el desempeño de los servidores públicos, obstaculizando gravemente su derecho a participar en asuntos públicos a través de los representantes que elijan mediante el voto popular.



122.3. Sostiene que la legislación yucateca prevé únicamente que el Congreso del Estado de Yucatán pueda realizar votación secreta en la primera sesión de la Legislatura entrante para elegir la primera mesa directiva.

122.4. Sobre las atribuciones de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, la parte quejosa establece que de ellas no se desprende que ésta tenga la facultad de decretar la secrecía de la votación de una iniciativa de reforma constitucional.

122.5. Además, indica que ninguna de esas atribuciones pueden ser interpretadas en el sentido de restringir o negar derechos humanos, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal y los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

122.6. También considera que el artículo 34, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán establece, entre las facultades de la presidencia de la mesa directiva, la de dirigir los debates y las votaciones conforme a lo establecido en el reglamento respectivo.

122.7. De acuerdo con lo anterior, la parte quejosa señala que el reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán establece tres formas para el sufragio legislativo: nominales, económicas y por cédulas.

122.8. En relación con la votación por cédulas señala que, ni la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán ni su reglamento establecen una definición o los casos en los que este tipo de votación procede; no obstante, la quejosa estima que, utilizando como guía el glosario de la Secretaría de Gobernación, la votación por cédula es un tipo de votación que se lleva a cabo a través del llenado de una papeleta o cédula que se deposita dentro de una urna por parte de cada legislador y legisladora, principalmente para elegir funcionarios o integrantes de los órganos de gobierno. Así, la quejosa establece que la definición establecida por la Secretaría de Gobernación en el glosario es implícitamente la misma a la establecida en el artículo 104 del reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.



122.9. De acuerdo con lo anterior, la quejosa sostiene que el texto del propio reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán señala que dicha votación está pensada para la elección de cargos y nombramientos, no para iniciativa de leyes ni mucho menos para reformas constitucionales.

122.10. Asimismo, indica que el Congreso del Estado de Yucatán tiene la obligación de informar de los asuntos resueltos por sus órganos, con el fin de difundir entre los habitantes del Estado sus alcances y beneficios para contribuir a la formación de una opinión pública responsable. Teniendo en cuenta que el reglamento dispone que el voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto, el sentido del voto de cada persona legisladora es un insumo para contribuir a la formación de una opinión pública responsable; lo anterior en atención de que existe cierta información de interés público que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo las autoridades.

122.11. Agrega que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el escrutinio público forma parte del derecho a la libertad de expresión en su dimensión política, por lo cual el acto reclamado incide directamente en la violación del mismo; en ese sentido invoca la tesis aislada de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL."

122.12. Asimismo, invoca que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 6o. constitucional, incluye tanto la libertad de expresar el pensamiento propio, como el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole. Y, además de ser un derecho en sí mismo, sirve como medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, pues funciona como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, derivado del derecho de recibir información en su dimensión colectiva. En ese sentido, invoca la tesis aislada de título y subtítulo: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA."



122.13. Asimismo, considera que de acuerdo con el artículo 14 constitucional, nadie puede ser privado de un derecho sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, cumpliendo con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho y ese mandato aplica también al derecho a ser informado, sobre todo tratándose sobre asuntos públicos y de cualquier información necesaria para que las y los ciudadanos puedan ejercer un escrutinio público frente a las labores de los funcionarios públicos.

122.14. Sostiene que la información reconocida como de interés público le pertenece a las personas, por lo que el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. La posibilidad de reservar la información o no dispensarla es verdaderamente excepcional. Lo anterior es mejor conocido como principio de máxima divulgación, puesto que en una sociedad democrática es indispensable la presunción de que la información es pública, y con un sistema de excepciones restringirlo

122.15. Además, trae a cuenta la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha aclarado que el derecho a la libertad de expresión no incluye solo el hecho de poder decir y expresar lo que uno piensa, sino que también implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

122.16. En ese tenor, agrega que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en un sistema democrático las acciones u omisiones del Estado deben estar sujetas a un escrutinio riguroso, no sólo por parte de las autoridades legislativas y judiciales, sino también por parte de la prensa y de la opinión pública.

122.17. Asimismo, la parte quejosa sostiene que el comportamiento de los funcionarios públicos no pierde su carácter de interés público. En ese sentido invocó la tesis 1a. CCCXXIV/2018, de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA INFORMACIÓN SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS DURANTE SU GESTIÓN NO PIERDE SU CARÁCTER DE HECHO DE INTERÉS PÚBLICO POR EL MERO TRANSCURSO DEL TIEMPO."



122.18. Sobre este tema, añade que la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha destacado que aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público.

122.19. En ese sentido, el Tribunal Interamericano ha dispuesto que la libertad de expresión incluye el derecho a recibir toda la información necesaria de los funcionarios públicos y partidos políticos, con el objetivo de tener elementos para tomar las decisiones relativas acerca de a quién elegir en las siguientes elecciones. Este derecho a ser informados e informadas, va en correlación con la participación pública en toma de decisiones gubernamentales.

122.20. La participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable. Es por tal motivo que la publicidad y transparencia se encuentran íntimamente relacionadas con el derecho a la participación, reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

122.21. Agrega que el debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formarse un criterio para votar. En ese sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí.

122.22. De igual manera, invoca el criterio de la Corte Interamericana en relación con la obligación del Estado de suministrar información de oficio, conocida como la "obligación de transparencia activa", que impone el deber a los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos.



122.23. Añade que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que la libertad de expresión, en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

122.24. Así, votar no se limita a depositar en las urnas una boleta con una decisión político-electoral, sino **poder recibir toda la información acerca del ejercicio de la función pública para poder generarse una opinión que terminará definiendo ese voto que se deposita en urnas**. En ese sentido, una violación al derecho a conocer las decisiones de trascendencia de las autoridades genera afectaciones al derecho a recibir información para tomar decisiones en la participación política.

122.25. En el caso, sostiene que la votación secreta por medio de cédulas del Congreso de Yucatán violó su derecho a informarse sobre los asuntos públicos, toda vez que carecen de elementos para realizar un escrutinio público acerca de su desempeño legislativo y poder tomar una decisión informada en las próximas elecciones.

122.26. Por tanto, la votación por cédulas no es idónea para un debate sobre una reforma constitucional, y mucho menos cuando dicha reforma trata del reconocimiento de derechos humanos, como lo es el matrimonio igualitario, puesto que esa información es parte del escrutinio público.

122.27. Aunado a lo anterior, al realizarse la votación de forma secreta, estima que no solamente no se generó información al respecto, sino que tampoco existió certeza de cómo están actuando los representantes en materia de derechos humanos y, por tanto, no se puede evaluar el funcionamiento del servicio público.

122.28. Así entonces, considera que se les deja en un estado de incertidumbre jurídica y política, así como total desprotección para el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, al no dar a conocer el sentido del voto de los legisladores, resultando inconstitucional e inconvencional el proceso de votación, pues no se permitió que evaluaran su actividad. Para lo cual invoca el criterio de



la Segunda Sala de este Alto Tribunal de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO."

122.29. Finalmente, concluye el presente concepto de violación sosteniendo que el Congreso del Estado de Yucatán violó sus derechos a la libertad de expresión, a recibir información, a la transparencia activa, a la libertad de pensamiento y a la participación política.

**122.30. Segundo concepto de violación.** La quejosa estima que la votación realizada violó su derecho a defender los derechos humanos al impedirles conocer el sentido del voto de cada diputada y diputado.

122.31. Considera que las autoridades responsables violaron su derecho a defender los derechos humanos, al impedirles conocer el sentido del voto de cada diputada y diputado, pues conocer el sentido del voto forma parte de la información a la que tienen derecho para documentar, evaluar y, en su caso, fiscalizar a las autoridades responsables, en virtud de la relevancia pública que sus decisiones tienen para el ejercicio de los derechos humanos.

122.32. Su derecho a defender y promover derechos humanos les permite llevar a cabo el objeto social de las personas morales quejasas y las actividades de las personas físicas impetrantes.

122.33. Agrega que, con motivo de los actos reclamados, se le colocó en estado de indefensión e incertidumbre jurídica ya que, al momento de realizarse la votación secreta de la iniciativa de matrimonio igualitario, se le negó la posibilidad de conocer el sentido del voto de las y los diputados, así como el derecho a tener la certeza jurídica y material de que los procesos legislativos en Yucatán se realicen conforme a la legislación vigente.

122.34. Finalmente, en el apartado titulado "sentido de la sentencia protectora de amparo", solicita que se retrotraiga el proceso legislativo hasta antes de la vulneración reclamada. Al respecto, invoca la tesis (IV Región) 2o. J/1 (10a.) de



título y subtítulo: "DEMOCRACIA DELIBERATIVA. CUANDO EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE UNA LEY GENERAL, EL ÓRGANO LEGISLATIVO COMETE VIOLACIONES QUE TRANSGREDEN DICHO PRINCIPIO, ÉSTAS PUEDEN REPARARSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL VULNERAR LA APLICACIÓN DE ESA NORMA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD."

123. **Problemática jurídica a resolver.** La materia del presente asunto consiste en determinar si los conceptos de violación planteados por la parte quejosa son suficientes para concederle el amparo y la protección de la Justicia Federal. Esta problemática será analizada, por cuestión metodológica, en función de los dos tópicos siguientes:

a) La importancia del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información, en su dimensión colectiva, dentro de una democracia constitucional; y,

b) Estudio de los agravios a la luz de las consideraciones del inciso anterior.

**a) La importancia del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información, en su vertiente colectiva, dentro de una democracia constitucional**

124. El derecho fundamental a la libertad de expresión es considerado como un derecho primario y base fundamental de otros derechos humanos.

125. Ello se debe a que este derecho es referido en virtud de dos razones que confirman su particularidad. La primera, como un derecho que tiene valor en sí mismo por los bienes que encarna y; la segunda, se trata de un derecho que tiene valor instrumental en la medida en que **su garantía efectiva es una condición del estado democrático constitucional.**

126. Para el desarrollo de este planteamiento, esta Primera Sala lo realizará, a su vez, de acuerdo con el orden metodológico siguiente: (a.1) el estándar de



protección del derecho humano a la libertad de expresión y el acceso a la información en su vertiente colectiva; (a.2) el derecho humano a participar activamente en los asuntos públicos del Estado; y, (a.3) la garantía y el ejercicio de los derechos anteriores en relación con los asuntos públicos del Estado que tienen que ver con la promoción, protección y defensa de derechos humanos.

### **(a.1) El estándar de protección del derecho humano a la libertad de expresión y el acceso a la información en su vertiente colectiva**

127. **Doctrina interamericana.** A propósito de la interpretación del artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la **Opinión Consultiva número OC-5/85**,<sup>49</sup> de 13 de noviembre de 1985, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la protección de ese instrumento internacional no sólo garantiza el derecho y la libertad de expresar el pensamiento propio, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

128. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a recibir informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el referido artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales.

129. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. Ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento (dimensión individual) y representa, por otro lado, un **derecho colectivo a recibir cualquier información** y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (dimensión social).<sup>50</sup>

130. En concreto, en su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno

<sup>49</sup> Corte IDH. *La Colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 noviembre de 1985. Serie A No.5.

<sup>50</sup> *Ibid.*, párrs. 30-32.



a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, **implica también el derecho de todos de conocer opiniones y noticias**. Por tanto, **para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia**.<sup>51</sup>

131. En función de esas dos dimensiones, adicionalmente, el Tribunal Interamericano ha sostenido que las restricciones a la libertad de expresión deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Por tanto, entre varias opciones, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica.

132. Sosteniendo, en ese sentido, que es insuficiente que la restricción de ese derecho sea meramente útil para la obtención de un fin legítimo, sino que debe ser necesaria, es decir, que no pueda alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo.

133. En similar sentido, por cuanto hace a la dimensión pública del derecho a la libertad de expresión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el **Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica**, dispuso que esta libertad, particularmente en su acepción del derecho al acceso a la información pública, **es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática**.

134. Sobre el tema cobra particular relevancia la posición respecto que a la democracia se construye a partir de la opinión pública, debidamente informada, y con base en esa información orienta su juicio y toma sus decisiones.<sup>52</sup> En consecuencia, la república se halla atenta, con pleno derecho, a la forma en que

<sup>51</sup> *Ibid.*, párr. 32.

<sup>52</sup> El otrora Juez Sergio García Ramírez sostiene que existe un legítimo interés, en el que se instala un también legítimo empleo de la libertad de expresión en su vertiente informativa, en conocer lo que de alguna manera compromete a la sociedad en su conjunto, incide sobre la marcha del Estado, afecta intereses o derechos generales, acarrea consecuencias importantes para la comunidad. Así, estima que las tareas de gobierno –y más ampliamente, las actividades del Estado, a través de sus diversos órganos– no son indiferentes y mucho menos debieran ser inaccesibles al conocimiento de los ciudadanos comunes. *Vid. Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez. Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de julio de 2004. Serie C No. 107.*



sus funcionarios la representan, atienden sus intereses, desempeñan las tareas inherentes a los cargos conferidos, ejercen la autoridad, la influencia o las ventajas que esa representación o esos cargos significan.<sup>53</sup>

135. De tal manera que, sin una efectiva garantía de la libertad de expresión se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que se arraiguen sistemas autoritarios.<sup>54</sup>

136. Sobre el mismo tema, en el **Caso Claude Reyes vs. Chile**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso que el artículo 13 de la Convención Americana **ampara el derecho de las personas a recibir información pública, así como la obligación positiva del Estado de suministrarla**; misma que, a su vez, debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.<sup>55</sup>

137. La Corte Interamericana ha reconocido la estrecha relación que existe entre la democracia y la libertad de expresión, habida cuenta de que ésta es un elemento fundamental sobre la cual se basa una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública.<sup>56</sup>

138. Y, es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Ídem.

<sup>54</sup> Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de julio de 2004. Serie C No.107, párr. 116.

<sup>55</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

<sup>56</sup> Íbid., párr. 85.

<sup>57</sup> Ídem.



139. En este sentido, este tribunal ha sido enfático en señalar que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.<sup>58</sup>

140. Así, el acceso a la información bajo el control del Estado garantiza también la participación de los ciudadanos en la gestión pública, esto a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.<sup>59</sup>

141. Lo anterior, habida cuenta de que el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública.<sup>60</sup>

142. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.<sup>61</sup>

143. En adición a lo anterior, la Corte ha resaltado que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad.<sup>62</sup>

144. En consecuencia, en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por **el principio de máxima divulgación**, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> *Íbid.*, párr. 86.

<sup>59</sup> *Ídem.*

<sup>60</sup> *Íbid.*, párr. 87.

<sup>61</sup> *Ídem.*

<sup>62</sup> Corte IDH. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173.

<sup>63</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. *Op. Cit.*, párrs. 90-93.



145. Corresponde al Estado demostrar que, al establecer restricciones el acceso a la información bajo su control, éstas cumplen con los siguientes requisitos: que sean necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo; y, entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.<sup>64</sup>

146. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica, y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.<sup>65</sup>

147. **Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En consonancia con el criterio de la Corte Interamericana, este Alto Tribunal ha resuelto que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.<sup>66</sup>

148. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho.<sup>67</sup>

149. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege, tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista, como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Ídem.

<sup>65</sup> Ídem.

<sup>66</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 25/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, con número de registro digital: 172479, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO."

<sup>67</sup> Ídem.

<sup>68</sup> Ídem.



150. Lo anterior representa el estándar que esta Suprema Corte ha definido sobre esta libertad, sin embargo, esta Primera Sala se ha pronunciado sobre la relación indisoluble existente entre esta libertad y el sistema democrático constitucional. Esto es, la libertad de expresión en su vertiente política.

151. Dicha vertiente constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos.<sup>69</sup>

152. La libertad de expresión se constituye así en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.<sup>70</sup>

153. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público.<sup>71</sup>

154. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es una condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado–.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Tesis aislada 1a. CDXIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 234, con número de registro digital: 2008101, de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL."

<sup>70</sup> Ídem.

<sup>71</sup> Ídem.

<sup>72</sup> Tesis aislada 1a. CCXV/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, con número de registro digital: 165760,



155. Y, además, se constituye como un elemento determinante en la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.<sup>73</sup>

156. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información, no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino **también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.**<sup>74</sup>

157. Una opinión pública bien informada es el medio más adecuado para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los dirigentes políticos. El control ciudadano de la actividad de personas que ocupan, o han ocupado en el pasado cargos públicos fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los gestores políticos, lo cual necesariamente hace que exista un margen mayor para difundir afirmaciones y apreciaciones substanciales al discurrir del debate político o sobre asuntos públicos.<sup>75</sup>

158. En esa línea de pensamiento, también esta Primera Sala ha reconocido que las restricciones para el ejercicio de la libertad de expresión deben so-

---

de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL."

<sup>73</sup> Ídem.

<sup>74</sup> Ídem.

<sup>75</sup> Amparo directo en revisión 2044/2008. Ponente Ministro José Ramón Cossío Díaz. Del diecisiete de junio de dos mil diecinueve. Resuelto por unanimidad de cinco votos de los Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Sergio A. Valls Hernández, p. 33.



meterse a distintas intensidades de escrutinio constitucional dependiendo si se proyectan sobre discursos valiosos para esas precondiciones democráticas.<sup>76</sup>

159. Así, pueden identificarse tres tipos de restricciones ligadas a distintas modalidades de escrutinio: 1) restricciones neutrales; 2) restricciones dirigidas contra un determinado punto de vista; y, 3) restricciones dirigidas a remover un determinado contenido de la discusión.<sup>77</sup>

160. Las últimas dos categorías, con independencia del tipo de discurso que regulen, se deben sujetar a un **escrutinio estricto**. Las medidas que buscan restringir un punto de vista y aquellas que buscan remover contenidos de la discusión tienen en **común la pretensión de clasificar discursos para inhabilitarlos o bien promoverlos**; sin embargo, ambas tienen distintos efectos en la deliberación.<sup>78</sup>

161. Así, las primeras buscan influir en el debate, sin impedir la discusión del tema en cuestión, pero sí tomando partido por una de las posiciones, esperando que dicha posición prevalezca, mientras que las segundas son indiferentes a las posiciones de la discusión y buscan más bien remover el tema enteramente de toda consideración o bien posicionarlo en la conversación de manera forzosa.<sup>79</sup>

162. Aunque ambas medidas se deben sujetar a escrutinio estricto, **estas últimas suelen arrojar mayor sospecha de inconstitucionalidad, pues a través de ellas el Estado busca dictar una ortodoxia oficial**.<sup>80</sup>

## (a.2) El derecho humano a participar activamente en los asuntos públicos del Estado

<sup>76</sup> Tesis aislada 1a. XXXIX/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, página 1230, con número de registro digital: 2016865, de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO."

<sup>77</sup> Ídem.

<sup>78</sup> Ídem.

<sup>79</sup> Ídem.

<sup>80</sup> Ídem.



163. **Doctrina interamericana.** En relación con la libertad de expresión en su dimensión política, cobra relevancia el estándar de protección del derecho de las y los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado.

164. En ese tenor, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce, en su artículo 23.1, inciso a), el derecho de los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

165. Sobre su estándar de protección, la Corte Interamericana ha establecido que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una triada, en la que cada componente se define completamente, y adquiere sentido, en función de los otros.<sup>81</sup>

166. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano, y se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.<sup>82</sup>

167. Así, el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.<sup>83</sup>

168. En ese tenor, la Corte Interamericana ha resuelto que es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 191.

<sup>82</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 140.

<sup>83</sup> *Ibid.*, párr. 143.

<sup>84</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. *Op.cit.*, párr. 195.



169. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.<sup>85</sup>

170. El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.<sup>86</sup>

171. En particular, con motivo de la resolución del **Caso Castañeda Gutman Vs. México**, el Tribunal Interamericano sostuvo que el artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos.<sup>87</sup>

172. Derechos que, además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término "oportunidades".<sup>88</sup>

173. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.<sup>89</sup>

174. Por tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>90</sup>

<sup>85</sup> Íbid., párr. 196.

<sup>86</sup> Íbid., párr. 197.

<sup>87</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. Cit.*, párr. 145.

<sup>88</sup> Ídem.

<sup>89</sup> Ídem.

<sup>90</sup> Ídem.



175. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política.<sup>91</sup>

176. En relación con la libertad de expresión, el derecho político a participar activamente de los asuntos del país importa también la obligación del Estado de abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice la condición de vulnerabilidad de sus ciudadanos, y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir violaciones o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación.<sup>92</sup>

177. Por esa razón, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.<sup>93</sup>

178. En esa misma línea de pensamiento, la Corte Interamericana ha reconocido que, particularmente en situaciones de ruptura institucional, la relación entre la libertad de expresión y los derechos político electorales (como lo es la participación activa en los asuntos públicos del Estado) resulta aún más manifiesta, cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional y para reclamar el retorno de la democracia.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> *Íbid.*, párr. 147.

<sup>92</sup> Corte IDH. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 172.

<sup>93</sup> *Íbid.*, párr. 173.

<sup>94</sup> Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 160.



179. Así pues, el derecho a defender la democracia constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos y comprende a su vez el ejercicio conjunto de otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de reunión.<sup>95</sup>

180. **Doctrina jurídica.** Con motivo de los criterios que vinculan a esta Primera Sala, emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es claro que el Estado Mexicano se encuentra obligado a adoptar todas las medidas, de cualquier naturaleza, que sean necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan, efectivamente, la posibilidad de ejercer los derechos que los amparan.

181. Los ciudadanos gozan del derecho activo de participar directamente en los asuntos públicos del país, esto no sólo por conducto de sus representantes, sino mediante la asistencia de asambleas facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones que atañen a determinada comunidad, por conducto de los órganos que fueron creados para representarlos.<sup>96</sup>

182. En un régimen democrático como el mexicano deben garantizarse una serie de reglas procedimentales para la formación de decisiones colectivas, de tal forma que debe estar plenamente garantizada la participación de los ciudadanos.<sup>97</sup>

183. Dentro de esas reglas procedimentales se encuentran las obligaciones del Estado Mexicano siguientes: (1) garantizar que todos los ciudadanos **participen de la toma de decisiones** sin ningún tipo de discriminación; (2) garantizar que la opinión de los ciudadanos se forme libremente, garantizándose la **libertad de expresión y el acceso a la información**,<sup>98</sup> y, (3) garantizar el **derecho** de los ciudadanos a **elegir entre diversos programas políticos**, que

<sup>95</sup> *Íbid.*, párr. 164.

<sup>96</sup> Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25): 12/07/96. Observación general 25. (General Comments), párr. 6.

<sup>97</sup> Bobbio, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Turín: Einaudi. 1995. Versión Kindle.

<sup>98</sup> *Íbid.*, p. 381.



sean efectivamente diversos entre ellos, y que reflejen con la amplitud necesaria la diversidad y la pluralidad.<sup>99</sup> Así como, en consecuencia, la obligación de implementar medidas para lograr su efectividad.

184. **Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En relación con el acceso a la información pública y la participación activa de los ciudadanos en asuntos de interés público, esta Primera Sala consideró, al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008,<sup>100</sup> que el derecho a recibir información protege de manera especialmente enérgica la expresión y difusión de información sobre **asuntos de interés público, pues una opinión pública bien informada es el medio más adecuado para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los servidores públicos.**<sup>101</sup>

185. De ahí que, **el control ciudadano** de la actividad llevada a cabo por quienes se desempeñan en el servicio público, en cualquiera de sus facetas (administrativa, **legislativa** o judicial), **fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los que tienen responsabilidades de gestión pública.**<sup>102</sup>

186. **La actividad del Estado y de sus operadores debe estar regida por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, a fin de que las personas puedan ejercer un control democrático sobre su correcto desempeño y funcionamiento.**<sup>103</sup>

187. De tal modo que la dimensión colectiva del derecho a la información juega un papel relevante en el ejercicio ponderativo que se lleva a cabo al entrar en conflicto con otros derechos o bienes constitucionalmente tutelados, en la medida en que dicha dimensión impacta directamente en el ejercicio y control demo-

<sup>99</sup> Ídem.

<sup>100</sup> Aprobado por unanimidad de cinco votos en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>101</sup> Amparo en revisión 271/2020. Aprobado por mayoría de cuatro votos, en sesión de tres de febrero de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>102</sup> Ídem.

<sup>103</sup> Ídem.



crático del poder, teniendo como su eje fundamental precisamente el interés general que reviste el conocimiento de determinada información.<sup>104</sup>

188. En esa misma línea de pensamiento, esta Primera Sala ha emitido diversos criterios en los cuales ha determinado que **ese interés general debe fundarse en la información que el público considera relevante para la vida comunitaria**, es decir, aquella que versa sobre hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva.<sup>105</sup>

189. **Una información se vuelve de interés público cuando miembros de la comunidad pueden justificar razonablemente un interés en su conocimiento y difusión.**<sup>106</sup>

190. Así, en cuanto a su identificación, se ha dicho que no se requiere que un determinado porcentaje de la población concentre su atención en la controversia o que los líderes de opinión se refieran a ella, pues **el mero hecho de que la expresión esté relacionada con el control ciudadano sobre su desempeño hace a la información relevante.**<sup>107</sup>

191. Con base en tales razonamientos es que esta Primera Sala considera que el trinomio expresión-información-democracia contribuye a nutrir el pensamiento y sustentar las decisiones de los ciudadanos, mismas que se manifiestan, tanto en los procesos electorales, como en el desempeño político y administrativo ordinario del Estado.

<sup>104</sup> Ídem.

<sup>105</sup> Tesis 1a. CXXII/2013 (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS PUEDE AMPARARSE POR ESTE DERECHO SI SE JUSTIFICA SU INTERÉS PÚBLICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 553 y registro digital: 2003636. *Vid.* Amparo en revisión 271/2020, *Op. Cit.*

<sup>106</sup> Ídem. *Vid.* Amparo en revisión 271/2020, *Op. Cit.*

<sup>107</sup> Tesis 1a. CLII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 806 y registro digital: 2006172. *Vid.* Amparo en revisión 271/2020, *Op. Cit.*



## - El concepto de "parlamento abierto" en una democracia constitucional

192. Ahora bien, con motivo de este apartado, viene a bien traer a cuenta doctrina sobre la figura del parlamento abierto, propia de los sistemas democráticos constitucionales.

193. Un gobierno constitucional debe configurarse bajo los principios de transparencia y acceso a la información, de tal manera que los gobernantes rindan cuentas sobre la forma de actuar y conducirse apegados a la legalidad. Es con ello que alienta la participación informada de la ciudadanía en los asuntos públicos, pues se crea un ambiente propicio para el diálogo y la colaboración en la toma de decisiones para definir políticas públicas.<sup>108</sup>

194. El concepto de "parlamento abierto" encuentra su origen en la iniciativa de dos instituciones internacionales, el Banco Mundial y el Instituto Nacional Democrático (*National Democratic Institute*),<sup>109</sup> y se define como aquel que comunica toda su actividad, así como la información de sus miembros, de forma transparente, y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía.<sup>110</sup>

195. Asimismo, abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; y, en forma de conversación permanente, tiene cauces para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita, al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios, con capacidad de influir en la agenda política.<sup>111</sup>

196. Es así que, con este proceso de involucramiento se abre la posibilidad de cambiar el funcionamiento y el desempeño de las Legislaturas, donde la ciudadanía adopta un rol de mayor protagonismo y no sólo de receptor.<sup>112</sup>

<sup>108</sup> *El ABC del Gobierno Abierto*, Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), Obtenido de la Red Mundial el día 31 de mayo de 2021. Consultado en: [http://www.transparenciasonora.org/files/documentos/Archivo\\_1606861394.pdf](http://www.transparenciasonora.org/files/documentos/Archivo_1606861394.pdf)

<sup>109</sup> Garita, Arturo. *Parlamento Abierto: Las Tecnologías de la Información y la Democratización del Poder Legislativo*. México: ANOMAC. 2015. p. 40

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 42

<sup>111</sup> *Ídem.*

<sup>112</sup> *El ABC del Gobierno Abierto, Op. Cit.*



197. Mediante la implementación de la figura del parlamento abierto en una democracia, necesariamente se incorpora al ciudadano en todo momento, tanto en el diseño de las normas, en las iniciativas ciudadanas, así como en la difusión de los proyectos para recabar comentarios y medir el grado de aceptación de los cambios normativos propuestos, lo cual, inevitablemente incluye realizar deliberaciones abiertas.<sup>113</sup>

198. Así, la ventaja de un proceso de formación de leyes con estas características consiste en elevar la confianza en los representantes, y favorecer al cumplimiento y aceptación de la legislación.<sup>114</sup>

199. Por tanto, **cuando la actividad parlamentaria se realiza sin transparencia, el Poder Legislativo deja de cumplir con su obligación de "representar", pues pierde la necesaria conexión que debe existir entre el Estado y la sociedad.**

200. Ello, pues la información que el parlamento envía a la sociedad no es inocua y/o neutral, no se trata de una simple exposición, al contrario, **es información con carga política y valorativa que persigue la formación de una opinión pública en favor o en contra de determinadas posiciones**<sup>115</sup> y, como se sostuvo antes, coadyuva en el ejercicio de otros derechos.

### **(a.3) La garantía y el ejercicio de los derechos anteriores en relación con los asuntos públicos del Estado que tienen que ver con la promoción, protección y defensa de derechos humanos**

201. Reconocida la importancia y la relación que existe entre la libertad de expresión, el acceso a la información pública, y la trascendencia de estos dos derechos en el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar directamente de los asuntos públicos del Estado democrático constitucional, esta Sala debe subrayar que su estándar de protección, interpretados sistemáticamente y en su

<sup>113</sup> Ídem.

<sup>114</sup> Ídem.

<sup>115</sup> Mora Donatto, Cecilia. *Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario*. México: Cuestiones Constitucionales. 2001. p. 17.



integridad, **merecen la garantía reforzada del Estado cuando lo que es objeto de gestión pública y, por tanto, del debate social, es la definición del estándar de promoción, protección, garantía y defensa de derechos humanos.**

202. Esta afirmación encuentra su principal fundamento en el artículo 1o. de la Constitución General, así como en la reinterpretación del ordenamiento jurídico mexicano a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.

203. Con motivo de lo anterior, la democracia constitucional mexicana ya no sólo es entendida en términos de su racionalidad formal, sino también en términos de contenido sustancial. De tal manera que el bloque de derechos humanos reconocidos por el propio ordenamiento<sup>116</sup> se convierte en el parámetro de actuación de todas las autoridades del Estado, con independencia de la naturaleza de sus atribuciones.

204. Lo anterior con el ánimo de hacer latente la eficacia normativa directa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, consecuentemente, latente su irradiación y vinculatoriedad sobre el resto de los actos y las normas que integran el sistema.

205. De ahí que el artículo 1o. de la Constitución Federal disponga que todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (directa e inmediata) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

206. En esa tesitura, cuando la gestión del Estado, en virtud de cualesquiera de sus autoridades competentes para ejercer cada una de sus atribuciones,

<sup>116</sup> "Parámetro de control de regularidad constitucional". *Vid.* Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro digital: 2006224, 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."



tiene por objeto la promoción, respeto, protección y defensa de los derechos humanos, es menester que dichas actuaciones sean de tal forma transparentes y, por tanto, asequibles a la ciudadanía, que ésta pueda hacer efectivos sus derechos a:

- Expresar y publicar libremente ideas y hechos, con el ánimo de consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático;

- Como consecuencia de ello, ejercer sus derechos político-electorales, todos ellos reconocidos en el artículo 35 de la Constitución Federal; y artículo 23 de la Convención Americana: participar en los asuntos públicos del país; asociarse pacífica y libremente con fines políticos; votar y ser votado; tener acceso a las funciones públicas del Estado, etcétera.

- En ese tenor, influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación ciudadana directa; y,

- En términos generales, hacer efectivo su **derecho a defender la democracia constitucional**.

207. Para lo cual el Estado, por un lado, se encuentra obligado a implementar todas las medidas y mecanismos positivos tendentes a garantizarlos; y, por otro, obligado a evitar todos aquellos actos o medidas que inhiban la efectividad de su ejercicio.

208. Más aún cuando la gestión de las autoridades del Estado tiene como propósito definir el estándar de protección de derechos humanos que, como es el caso del principio de igualdad y no discriminación, se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona.

209. Y que, por tanto, con motivo de su actuación y de sus determinaciones pueda causarse un menoscabo o más desventajas sobre aquellas personas que integran algún grupo humano en situación vulnerable; personas que, por sí solas, merecen la protección reforzada y diferenciada de sus derechos, de conformidad con el último párrafo del artículo 1o. constitucional.



210. Luego entonces, sólo mediante la garantía de la transparencia en la gestión pública la ciudadanía estará en condiciones de ejercer su derecho a defender la democracia; y, en esa tesitura, tomar decisiones políticas y sociales informadas.

### **b) Estudio de los agravios a la luz de las consideraciones del inciso anterior**

211. En función de la relación que guardan los conceptos de violación propuestos por la parte quejosa-recurrente, esta Primera Sala se permite su examen de manera conjunta y en un orden diverso al planteado en su escrito inicial de demanda, esto a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

212. En el primero de sus argumentos centrales, la parte quejosa-recurrente sostiene que la legislación yucateca prevé únicamente el ejercicio de un método de votación secreta al Congreso del Estado de Yucatán en la primera sesión de la Legislatura para elegir a los integrantes de la (primera) mesa directiva.

213. Indica que la legislación de Yucatán prevé únicamente que el Congreso de Yucatán pueda realizar votación secreta en la primera sesión de la Legislatura entrante para elegir la primera mesa directiva. E, invoca a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, que establece cuáles son las atribuciones de la mesa directiva del Estado, sin que advierta que de esas normas se desprenda su facultad de decretar la secrecía de la votación de una iniciativa de reforma. Máxime que ninguna de esas atribuciones puede ser interpretada en el sentido de restringir o negar derechos humanos.

214. Así, para dotar de sentido a las disposiciones de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, como a su reglamento, estima que ha lugar a tomar como guía conceptual la definición que el glosario de la Secretaría de Gobernación establece sobre la "votación por cédula"; que es esa que se lleva a cabo a través del llenado de una papeleta o cédula, que se deposita dentro de una urna por parte de cada legislador y legisladora, principalmente para elegir a funcionarios o integrantes de los órganos de gobierno.



215. La parte quejosa-recurrente toma esa definición como base para dotar de sentido al contenido dispositivo del artículo 104 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, que expresamente dispone lo siguiente:

"Artículo 104. El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto. Habrá tres clases de votaciones: Nominales, económicas y por cédulas."

216. Votaciones por cédula secreta que, a su vez, define el artículo 110 de ese reglamento como aquellas que "se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la presidencia. Concluida la votación, el secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el vicepresidente y el otro secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación".

217. En esa línea argumentativa, sostiene que la votación por cédula secreta está pensada para la elección de cargos y nombramientos, no para iniciativas de leyes, ni mucho menos para reformas constitucionales. Por consecuencia de ello, estima que el haber llevado a cabo el desechamiento del multicitado dictamen de reformas a la Constitución Local viola sus derechos humanos a la participación política, a la libertad de expresión y al acceso a la información.

218. Argumento que esta Primera Sala encuentra **fundado** por las razones que a continuación se exponen.

219. Del análisis sistemático e integral de los artículos 13<sup>117</sup> de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán y 104,<sup>118</sup> 106,<sup>119</sup> 107,<sup>120</sup>

<sup>117</sup> Artículo 13 [Énfasis añadido]. Para el cumplimiento de los fines dispuestos en los artículos anteriores, la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, **en la primera sesión de la Legislatura entrante, procederá conforme a lo siguiente:**

"I. La Secretaría General del Poder Legislativo, le dará cuenta del ejercicio de las funciones contenidas en este capítulo, reservando la entrega de los documentos electorales a que se refiere la fracción IV del artículo 12, a la mesa directiva que habrá de elegirse;



110<sup>121</sup> y 111<sup>122</sup> del reglamento de esta ley, esta Primera Sala advierte que existen tres clases de votaciones: la económica, la nominal y la realizada por cédula.

220. La votación estándar o por defecto en el Congreso de Yucatán es la *económica*, la cual es una forma de votación pública en la medida en que las y los representantes populares hacen explícito el sentido de su voto frente a la ciudadanía. Esta votación se realiza con la simple acción de levantar la mano los que aprueben y, seguidamente, los que no la aprueben.

221. Como particularización a esta regla general, el artículo 106 del reglamento prevé ciertos supuestos en los que la votación será *nominal*, misma que también es pública. Esta votación se activa ante varios supuestos expresamente detallados (por ejemplo, que lo solicite un diputado o diputada, y sea aprobado

---

"II. Se pasará lista de asistencia a los diputados integrantes de la nueva Legislatura, para hacer la declaración respectiva;

"III. El presidente de la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, exhortará a los diputados electos a que en **votación secreta, elijan la primera mesa directiva**, que fungirá durante el primer periodo ordinario del ejercicio constitucional."

<sup>118</sup> "Artículo 104. El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto.

"Habrán tres clases de votaciones: Nominales, económicas y por cédulas."

<sup>119</sup> "Artículo 106. Las **votaciones serán nominales**:

"I. Cuando lo pida un diputado y sea aprobado por el Pleno;

"II. Siempre que se trate de minutas de las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Siempre que se trate de dictámenes provenientes de la Comisión Permanente de Justicia y Seguridad Pública; y,

"IV. Cuando así lo ordene el presidente del Congreso, para la mayor certeza del escrutinio."

<sup>120</sup> "Artículo 107. Las demás votaciones de proyectos de leyes o decretos y las de cualquier otro asunto serán **económicas**, practicándose éstas con la simple acción de levantar la mano los que la aprueben y seguidamente los que no la aprueben. Ningún diputado podrá excusarse de dar su voto, salvo los casos previstos en esta ley."

<sup>121</sup> "Artículo 110. Las votaciones por cédula se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la presidencia. Concluida la votación, el secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el Vicepresidente y el otro secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación."

<sup>122</sup> "Artículo 111. Una vez hecho el cómputo de los **sufragios depositados para la elección de personas**, la Secretaría de la Mesa Directiva dará cuenta al Congreso del resultado de la votación." [Énfasis añadido].



por el Pleno), y se ejecuta requiriendo a cada diputado o diputada el sentido de su voto.

222. Por su parte, la votación por medio de *cédula* se realiza depositando las respectivas cédulas en una ánfora. Su característica es que no se conoce el sentido del voto de cada diputado o diputada. Lo que se conoce, de conformidad con los artículos 110 y 111 del reglamento, es el resultado, pues la normatividad interna lo que exige es que en cada cédula el diputado o diputada indique un respectivo nombre y que, a final de cuentas, se compute el resultado y se dé a conocer la votación. Supuesto que se actualiza únicamente, en términos del citado artículo 13 de la Ley de Gobierno, para la elección de las y los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso Local.

223. Tomando en cuenta esta descripción, esta Primera Sala coincide con la parte quejosa en que los actos reclamados se llevaron a cabo transgrediendo la normatividad interna.

224. La votación por cédula se realiza para la "*elección de personas*", y en el procedimiento el vicepresidente y un secretario del Congreso "*[anotan] los nombres de las personas que en [las cédulas] aparecieron y el número de votos que a cada una toca*". Todas estas previsiones sólo se explican en el contexto de una votación para la elección de personas a un cierto cargo y, en congruencia con la propia Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán, se debe de interpretar que es el puesto de integrante de la Mesa Directiva del Congreso.

225. Así, la imposición y votación por cédula realizada en sesión de quince de julio de dos mil diecinueve, en relación con el multicitado decreto de reforma a la Constitución de Yucatán, claramente no encuadraba dentro de este supuesto. Lo cual implica una desatención a las reglas y principios que regían en ese momento la actuación del legislador; en concreto, el principio de publicidad que rige las actividades del Poder Legislativo.

226. Máxime que el propio contexto de polarización que genera el tema de fondo del dictamen exigía la mayor publicidad posible en el voto de las y los representantes, pues como ha afirmado la Corte Interamericana, existe un "**deber especial de cuidado**" en la forma en que las autoridades se pronuncian



sobre las "situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado".<sup>123</sup>

227. En ese orden de ideas, la imposición de una votación por cédulas secretas con motivo del "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad", no sólo es **violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídicas**,<sup>124</sup> por contravenir la legislación orgánica y reglamentaria del propio Congreso del Estado de Yucatán, sino además violatoria de los derechos a la libertad de expresión, acceso a la información, y participación activa en los asuntos públicos del Estado de la parte quejosa-recurrente. Se explica.

228. Mediante la imposición de un método de votación secreta sobre una reforma constitucional local, tendente a adecuar la legislación interna a los estándares protectores del régimen constitucional federal, se violó en perjuicio de su esfera jurídica el derecho a consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.

229. El ejercicio de la competencia legislativa del Congreso del Estado de Yucatán constituye una tarea de gobierno que no es indiferente, ni mucho menos puede ser inaccesible al conocimiento de sus ciudadanos. Por el contrario, con motivo de la confianza que éstos han depositado sobre sus legisladores, éstos se encuentran particularmente obligados a rendir cuentas sobre su actuación.

230. En ese tenor, tanto el Congreso del Estado, como su mesa directiva, y respectivo presidente, están obligados a actuar bajo un régimen de transparencia en el ejercicio de sus facultades constitucionales, habida cuenta de que ello

<sup>123</sup> Vid. Corte IDH. *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*. párr. 139. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de mayo de 2009, párr. 139.

<sup>124</sup> Reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



garantiza el control democrático por parte de la ciudadanía, así como el fomento y la protección del ejercicio de la opinión pública.

231. Frente a la imposibilidad de la parte quejosa-recurrente de conocer el sentido de la votación emitida sobre el multicitado dictamen, se violó en su perjuicio el derecho humano a la libertad de expresión, pues se irrumpió el deber del Estado de garantizar el mantenimiento de canales abiertos para el disenso y el cambio político; impidió la configuración de un genuino contrapeso ciudadano para el ejercicio del poder; y, en términos generales, **hizo nugatorio su derecho de consolidarse como parte de un electorado debidamente informado.**

232. Ello en la medida en que una opinión pública bien informada, una opinión pública plenamente enterada de la forma en que sus autoridades legislativas gestionan intereses que les atañen –como lo es, indefectiblemente, los alcances de la protección de los derechos humanos dentro su territorio– es el medio más adecuado para conocer y juzgar, tanto las ideas, como las actitudes de los dirigentes que fueron elegidos mediante mecanismos de representación popular.

233. Adicionalmente, esta Primera Sala considera que la imposición de un método de votación secreta sobre el citado dictamen también actualiza una violación a la libertad de expresión en su vertiente política, en la medida en que la mesa directiva, no sólo no justificó tal determinación al resultar claramente contraria de su regulación orgánica parlamentaria, sino que no justificó el interés público que dicha limitación perseguía.

234. Por el contrario, el acto consistente en haber impuesto una votación secreta sobre ese dictamen permite a esta Primera Sala advertir una clara violación al derecho a la libertad de expresión de la parte quejosa-recurrente pues, sin haber justificado razonablemente su restricción, así como la violación a los principios de transparencia y rendición de cuentas, puede legítimamente concluirse sobre una clara intención de ese Congreso de dictar una ortodoxia oficial.

235. Resultando además claro su propósito de inhibir la participación efectiva de la parte quejosa-recurrente en los asuntos de interés público del Estado, e inhibir la posibilidad de consolidarse como una oposición democrática y, en ese tenor, protestar en contra de la actuación de sus legisladores estatales, al



advertir que sus actos son contrarios al orden constitucional y, por tanto, reclamar el retorno de la democracia.

236. Lo anterior habida cuenta de que, como ya ha resuelto antes esta Primera Sala, la prohibición legislativa del matrimonio igualitario es inconstitucional en todas las entidades federativas de la República Mexicana. Esto en virtud de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 43/2015 (10a.), de título y subtítulo: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL."<sup>125</sup>

237. Conculcándose así, también, su derecho a defender la democracia constitucional, como ciudadanos, y organizaciones civiles no gubernamentales defensoras de derechos humanos, sobre quienes descansa la obligación del Estado de garantizar su acceso real y efectivo a espacios deliberativos igualitarios, así como la obligación de implementar medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

238. Impidiéndose, además, su derecho a cambiar el funcionamiento y el desempeño de la Legislatura y, en consecuencia, los derechos que le asisten para tomar decisiones políticas informadas; habida cuenta de que la parte quejosa-recurrente se constituye no sólo como un receptor de las normas que el Congreso del Estado emite, sino como un verdadero protagonista de las mismas.

239. Así pues, conocer el sentido de la votación emitida sobre el referido dictamen constituye información pública de la que es titular la parte quejosa-recurrente, misma que además está dotada de carga política y deliberativa, y que es, indefectiblemente, necesaria para la formación razonada de una opinión pública, en favor o en contra de las posiciones de quienes integran el Congreso

<sup>125</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 43/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, página 536, con número de registro digital: 2009407, de título y subtítulo: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL."



del Estado de Yucatán, incluidos los miembros de la mesa directiva, y su presidente.

240. Por lo anterior, esta Primera Sala resuelve que asiste la razón a la parte quejosa-recurrente y, por tanto, son conjuntamente **fundados** sus conceptos de violación. Y, en consecuencia, ha lugar a sostener la inconstitucionalidad de **la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas** sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad", para la sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, atribuible tanto a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán, como a su presidente.

241. Así como la inconstitucionalidad de **la votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán**, en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, sobre el multicitado dictamen.

## VI. Efectos

242. De conformidad con el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo y en congruencia con el considerando anterior, la **protección de la Justicia Federal** se concede a fin de que las autoridades responsables:

Dejen sin efectos la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad", realizada en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, atribuible tanto a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán, como a su presidente; y,

b) Se reponga el procedimiento legislativo respecto del "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad", para el efecto de que sea sometido a la consideración de las y los legisladores del Congreso del Estado de Yucatán para su **votación** de forma **nominal**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 y 106 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.

243. Debiéndose dejar a salvo la discrecionalidad con que cuentan las y los legisladores de ese Congreso para emitir su voto en el sentido que consideren



pertinente y/o necesario **de conformidad con el marco constitucional y convencional que rige en nuestro país.**

244. Al respecto, el hecho de que se diga que tiene que ser nominal no implica un condicionamiento del sentido del voto. Se insiste, las y los legisladores cuentan con libertad para decidir el sentido de su voto. La razón para exigir que la votación sea nominal radica en que, precisamente en atención a la importancia en el tema a debate, y dado que incluso en el momento que se discutió no se tomaron en cuenta las posturas minoritarias del Congreso que exigían esta clase de votación, esta Primera Sala estima que la mejor forma de reparar la violación a los referidos derechos humanos de las y los quejosos es que la votación sea de manera particularizada por cada diputado y diputada.

245. Por último, este asunto se encuentra relacionado con el amparo en revisión \*\*\*\*\*. Ambos asuntos se resuelven en esta misma sesión y de manera interrelacionada, a fin de resolver a integridad los problemas planteados que dieron lugar a las atracciones por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

246. Por las particularidades de los asuntos, esta Sala no toma la posición estricta procesal de que la resolución de un asunto implicaría el sobreseimiento del otro. El artículo 17 de la Constitución Federal señala explícitamente que debe priorizarse resolver el fondo frente a los formalismos procedimentales y, dado que ambos casos tienen implicaciones particulares en relación con las personas que presentaron los juicios de amparo, se decide resolver ambos recursos de revisión de fondo, sin que esto implique ninguna problemática de cumplimiento para las autoridades responsables.

## VII. Decisión

247. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### RESUELVE:

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.



SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege a** \*\*\*\*\*,  
\*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*. \*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\*y \*\*\*\*\*\*, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen; y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien indicó que se aparta de los párrafos quince a veintiuno, cuarenta y cuatro, cuarenta y cinco, doscientos treinta y seis y doscientos treinta y siete, así como de sus efectos, razón por la que se reserva su derecho a formular voto concurrente y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, señaló que solamente se aparta de los párrafos cuarenta y cuatro, cuarenta y cinco, doscientos treinta y seis y doscientos treinta y siete, además de sus efectos y se reserva su derecho a formular voto concurrente; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra 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:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 51/2019 (10a.), 1a./J. 38/2016 (10a.), 1a./J. 43/2015 (10a.), (IV Región)2o. J/1 (10a.) y P./J. 20/2014 (10a.) y aisladas 1a. XXXIX/2018 (10a.), 1a. CLXVII/2015 (10a.), 1a. CLXXIII/2015 (10a.), 1a. CDXIX/2014 (10a.) y 1a. CLII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas, 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas, 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 11 de mayo de 2018 a las



10:16 horas, 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas y 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 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 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **CONTROL DEMOCRÁTICO POR PARTE DE LA CIUDADANÍA. SE GARANTIZA MEDIANTE EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA BAJO LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

Hechos: Diversas personas, físicas y morales, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta sobre un dictamen de reforma constitucional, atribuible a diversas autoridades adscritas al Poder Legislativo de una entidad federativa, al considerarlo violatorio de, entre otros, el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos del Estado, en relación con la libertad de expresión y el acceso a la información.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el ejercicio de la competencia legislativa del Congreso de una entidad federativa constituye una tarea de gobierno que debe configurarse bajo los principios de transparencia y acceso a la información, de tal manera que los gobernantes rindan cuentas sobre su gestión. Es con ello que se garantiza el control democrático por parte de la ciudadanía y se alienta su participación informada en los asuntos públicos, pues se crea un ambiente propicio para el diálogo y la colaboración en la toma de decisiones para definir políticas públicas.

Justificación: Cuando la actividad parlamentaria se realiza sin transparencia, el Poder Legislativo deja de cumplir con su obligación de "representar", pues pierde la necesaria conexión que debe existir entre el Estado y la sociedad. Ello, pues la información que el parlamento envía a la sociedad no es inocua y/o neutral, y no se trata de una simple exposición, al contrario, es información con carga política y valorativa que persigue la formación de una opinión pública en favor o en contra de determinadas posiciones y coadyuva en el ejercicio de otros derechos.

1a./J. 42/2021 (11a.)



Amparo en revisión 27/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 42/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DECISIONES COLECTIVAS. EL ESTADO SE ENCUENTRA OBLIGADO A GARANTIZAR LAS REGLAS PROCEDIMENTALES PARA SU FORMACIÓN.**

Hechos: Diversas personas, físicas y morales, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta sobre un dictamen de reforma constitucional local, atribuible a diversas autoridades adscritas al Poder Legislativo de una entidad federativa, al considerarlo violatorio de, entre otros, el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos del Estado, en relación con la libertad de expresión y el acceso a la información pública.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que en el régimen democrático mexicano debe garantizarse una serie de reglas procedimentales para la formación de decisiones colectivas, dentro de las que se encuentra la obligación del Estado de garantizar que: 1) todos los ciudadanos participen en la toma de decisiones sin ningún tipo de discriminación; 2) su opinión pública se forme libremente; y, 3) tengan la posibilidad de elegir entre diversos programas políticos que reflejen con amplitud necesaria la diversidad y la pluralidad sociales. Y, en consecuencia, la obligación de implementar medidas para lograr su efectividad.

Justificación: El Estado Mexicano tiene obligaciones específicas que surgen de su obligación general de adoptar todas las medidas, de cualquier



naturaleza (ejecutivas, legislativas o judiciales), que sean necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan la posibilidad de ejercer su derecho a participar directamente en los asuntos públicos del país, no sólo por conducto de sus representantes, sino mediante la asistencia de asambleas facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones que atañen a determinada comunidad, esto por conducto de los órganos que fueron creados para representarlos.

### 1a./J. 39/2021 (11a.)

Amparo en revisión 27/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 39/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. CONSTITUYE UNA CONCRETIZACIÓN DEL DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS DEL ESTADO Y COMPRENDE EL EJERCICIO CONJUNTO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES.**

Hechos: Diversas personas, físicas y morales, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta sobre un dictamen de reforma constitucional local, atribuible a diversas autoridades adscritas al Poder Legislativo de una entidad federativa, al considerarlo violatorio de, entre otros, el derecho a la libertad de expresión y el de acceso a la información pública.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho a defender la democracia constituye una



específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del Estado, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político electorales. En ese tenor, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten a los ciudadanos su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como a adoptar medidas para garantizar su ejercicio en atención a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

Justificación: Lo anterior toda vez que, particularmente en situaciones de ruptura institucional, la relación entre la libertad de expresión y los derechos político electorales resulta aún más manifiesta, pues se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional, y para reclamar el retorno de la democracia.

#### 1a./J. 38/2021 (11a.)

Amparo en revisión 27/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 38/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. PARA HACERLO EFECTIVO EL ESTADO SE ENCUENTRA OBLIGADO A ACTUAR BAJO UN RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES.**

Hechos: Diversas personas, físicas y morales, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la imposición de un mecanismo de votación



por cédula secreta sobre un dictamen de reforma constitucional local, atribuible a diversas autoridades adscritas al Poder Legislativo de una entidad federativa, al considerarlo violatorio de, entre otros, el derecho a la libertad de expresión, el acceso a la información pública y la transparencia parlamentaria.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando la gestión del Estado, por virtud de cualesquiera de sus autoridades competentes para ejercer cada una de sus atribuciones, tiene por objeto la promoción, el respeto, la protección y la defensa de los derechos humanos, es menester que dichas actuaciones sean de tal forma transparentes y, por tanto, asequibles a la ciudadanía, que ésta pueda hacer efectivos sus derechos a: 1) expresar y publicar libremente ideas y hechos, con el ánimo de consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático, esto es, tomar decisiones políticas y sociales informadas; 2) como consecuencia de ello, ejercer sus derechos político-electorales, todos ellos reconocidos en los artículos 35 de la Constitución General, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; participar en los asuntos públicos del país; asociarse pacífica y libremente con fines políticos; votar y ser votado; tener acceso a las funciones públicas del Estado, etcétera; 3) en ese tenor, influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación ciudadana directa; y, 4) en términos generales, hacer efectivo su derecho a defender la democracia constitucional.

Justificación: Lo anterior, en virtud de la relación estrecha que existe entre la libertad de expresión, el acceso a la información pública, y su trascendencia en el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar directamente de los asuntos públicos del Estado democrático; debiéndose subrayar que su estándar de protección, interpretados sistemáticamente, merecen la garantía reforzada del Estado cuando lo que es objeto de gestión pública y, por tanto, del debate social, es la definición del estándar de promoción, protección, garantía y defensa de derechos humanos. Afirmación que en-



cuenta su fundamento en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 1a./J. 40/2021 (11a.)

Amparo en revisión 27/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 40/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA VOTACIÓN POR CÉDULAS SECRETAS, CUYO OBJETO VERSA SOBRE EL ESTÁNDAR DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, VIOLA LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS DEL ESTADO.**

Hechos: Diversas personas, físicas y morales, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta sobre un dictamen de reforma constitucional local, cuyo objetivo consiste en garantizar el matrimonio igualitario en una entidad federativa, atribuible a diversas autoridades adscritas al Poder Legislativo local, al considerarlo violatorio de, entre otros, el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos del Estado, en relación con la libertad de expresión y el acceso a la información pública.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Poder Legislativo se encuentra obligado a actuar bajo un régimen de transparencia en el ejercicio de sus facultades constitucionales. Así, el sentido de la votación emitida sobre un dictamen de re-



forma, legal y/o constitucional local, cuyo objetivo sea el reconocimiento del alcance de un derecho humano dentro de una entidad federativa, constituye información pública de la que son titulares los ciudadanos, toda vez que se trata de información dotada de carga política y deliberativa, y que es necesaria para la formación razonada de una opinión pública. En ese orden de ideas, la imposición de una votación por cédulas secretas, en el contexto de polarización que puede generar el tema de fondo de un dictamen de reforma constitucional, es violatoria de los derechos a la libertad de expresión, de acceso a la información y de participación activa en la dirección de los asuntos públicos del Estado.

Justificación: Existen tres clases de votaciones: la económica, la nominal y la realizada por cédula. Las primeras dos –económica y nominal– son formas de votación pública en la medida en que las y los representantes populares hacen explícito el sentido de su voto frente a la ciudadanía; en la clase ulterior –por medio de cédula–, no se conoce el sentido del voto de cada legislador, toda vez que se realiza depositando las respectivas cédulas en una ánfora; esta última forma de votación está pensada para la elección de cargos y nombramientos, no para iniciativas de leyes o reformas constitucionales, ya que se inhibiría la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos de interés público del Estado, así como su capacidad para consolidarse como una oposición democrática.

### 1a./J. 41/2021 (11a.)

Amparo en revisión 27/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 41/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES URGENTES DICTADAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS PUEDE Y DEBE SER SUPERVISADO JUDICIAL Y CONSTITUCIONALMENTE.**

**DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL DERECHO A NO SER VÍCTIMA DE DESAPARICIÓN FORZADA COMPRENDE EL DERECHO A LA BÚSQUEDA COMO PARTE DE SU NÚCLEO ESENCIAL.**

**DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA BÚSQUEDA INMEDIATA, ACUCIOSA Y DILIGENTE DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE A CARGO DEL ESTADO QUE DEBE EMPRENDERSE SIN OBSTÁCULOS INJUSTIFICADOS Y CON TODA LA FUERZA INSTITUCIONAL DISPONIBLE, COMO CONSECUENCIA DEL DERECHO DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS A SER BUSCADAS.**

**DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS ACCIONES URGENTES EMITIDAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS SON OBLIGATORIAS PARA LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS.**

AMPARO EN REVISIÓN 1077/2019. 16 DE JUNIO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN SE ADHIRIÓ AL VOTO CONCURRENTES DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: ADRIANA ORTEGA ORTIZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al **16 de junio de 2021**, emite la siguiente:



## Sentencia

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 1077/2019 interpuesto por la señora *Julia*, por propio derecho y en representación de su hijo, el joven *Emiliano* contra la resolución de 15 de mayo de 2018 dictada por el Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, en auxilio del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, en el expediente de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

El problema jurídico que resolverá esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es si las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, con base en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, son obligatorias y si su cumplimiento por parte de las autoridades del Estado Mexicano, en sus distintas competencias, debe ser supervisado judicial y constitucionalmente.

### I. Antecedentes del caso

1. De las constancias del expediente, sabemos que el 11 de diciembre de 2013, aproximadamente a las 14:00 horas, el joven *Emiliano*, de 16 años, se encontraba en su lugar de trabajo, ubicado en una colonia de la ciudad Veracruz, cuando llegó un grupo de civiles y policías, quienes se introdujeron en el negocio y lo detuvieron; lo subieron a una camioneta y le informaron al dueño y encargado del establecimiento que el motivo de su detención era que había sido señalado como cómplice de un robo. Hasta ahora se desconoce el paradero del joven *Emiliano*.

2. Al tener conocimiento de esos hechos, su madre, la señora *Julia*, acudió ante diversas autoridades, entre ellas la Agencia Veracruzana de Investigación, la Unidad Mixta de Atención al Narcomenudeo, el "Penalito" de Playa Linda y las oficinas de "Robo a Comercio" para obtener información sobre el paradero de su hijo. No obtuvo respuesta de ninguna de ellas.

3. Sin tener noticias de su hijo, más tarde, ante el agente del Ministerio Público, denunció su desaparición, pero la autoridad rehusó levantar la denuncia, pues debía esperar 72 horas.



4. El 14 de diciembre de 2013, el Ministerio Público inició la averiguación previa \*\*\*\*\* , por el delito de privación de la libertad física en agravio del joven *Emiliano*, hijo de la señora *Julia*. Esta investigación quedó a cargo del fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de las Agencias 1a. y 8a. del Ministerio Público Investigador.

5. Por tratarse de hechos similares, la fiscalía encargada de la investigación ordenó la acumulación de la averiguación con las diversas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .

6. Ante la falta de resultados y las omisiones en las que incurrió la fiscalía, la señora *Julia*, junto con otros familiares de personas desaparecidas en los operativos efectuados en la colonia Formando Hogar, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el 12 de febrero de 2016, el Comité contra la Desaparición Forzada registró el caso con los números de acciones urgentes \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* ,<sup>1</sup> en las que requirió al Estado Mexicano lo siguiente:

a) Realizar de inmediato una búsqueda integral e investigación seria, exhaustiva e imparcial para establecer la suerte y paradero de los jóvenes *Daniel*, *Karlo*, *Luis*, *Julián*, *Emiliano* y *Héctor*, todos co-peticionarios de las medidas urgentes;

b) Asegurar que las indagatorias consideren el contexto en el que ocurrieron las desapariciones. En particular, se ordenó observar los indicios sobre la posible participación de las policías municipales, estatales, ministeriales y elementos militares eventualmente involucrados en ellas;

c) Investigar las desapariciones con plena independencia e imparcialidad de los órganos investigadores, recabar las pruebas forenses y periciales necesarias,

<sup>1</sup> Demanda de amparo, hoja 71. Las acciones urgentes recibieron distintos números pues un total de seis jóvenes desaparecieron en el mismo operativo: *Daniel*, *Karlo*, *Luis*, *Julián*, *Emiliano* y *Héctor*. Las AU \*\*\*\*\* corresponden a la desaparición del quejoso en este amparo e hijo de la quejosa.



así como las declaraciones de testigos y familiares, a quienes deberían garantizar seguridad e integridad física y psíquica;

d) Realizar todas las acciones encaminadas a identificar plenamente los restos encontrados en las fosas ubicadas en Veracruz y los lugares que la autoridad investigadora tenga identificados, así como los encontrados por los equipos de búsqueda para determinar la existencia de una relación con alguna de las personas desaparecidas; e,

e) Informar al comité, en caso de no poder confirmar el paradero de las personas desaparecidas, sobre las acciones tomadas para localizarlos, aclarar su desaparición y garantizar que están bajo la protección de la ley, así como del resultado de esas acciones. Además, informar sobre las acciones tomadas para garantizar la plena participación de los familiares y allegados de las personas desaparecidas en la investigación, a quienes se debe comunicar la evolución y los resultados de la investigación en curso.

7. Desde entonces, el Estado Mexicano ha rendido informes al comité en tres ocasiones, en los que asegura haber realizado diversas diligencias.

8. Por otra parte, ante los escasos resultados de la investigación, la señora *Julia* solicitó copia certificada de las actuaciones que conforman la averiguación previa integrada con motivo de la desaparición de *Emiliano* y sus acumuladas; no recibió respuesta.

9. El 1 de mayo de 2017, el Comité contra la Desaparición Forzada requirió al Estado Mexicano:<sup>2</sup>

a) Diseñar e implementar inmediatamente una estrategia integral de investigación y búsqueda, asegurando el análisis de contexto y de los patrones que se identifiquen en los casos;

b) Dar cuenta a los familiares sobre la estrategia emprendida;

<sup>2</sup> Demanda de amparo, hoja 91.



c) Informar a las familias de los jóvenes desaparecidos oportuna, clara y accesiblemente sobre las indagatorias y otorgarles copias de las diligencias desahogadas;

d) Tomar todas las medidas necesarias para la plena investigación del operativo Guadalupe Reyes;

e) Asegurar la investigación de la posible participación de miembros de la policía estatal, municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación en la desaparición de los jóvenes;

f) Garantizar que las exhumaciones y procedimientos de identificación de los cuerpos se rijan por los estándares internacionales en la materia para garantizar que los cotejos que se lleven cabo con las huellas de las personas desaparecidas y las muestras de ADN de sus familiares arrojen resultados científicamente confiables;

g) Comunicar a los familiares de los jóvenes desaparecidos y sus representantes sobre el motivo por el que no se han tomado acciones inmediatas con base en la información aportada por dos de las madres de los desaparecidos, y asegurar que todas las diligencias relevantes ocurran inmediatamente; y,

h) Garantizar que las autoridades consideren toda la información disponible; las autoridades deben integrar y utilizar esa información inmediata y oportunamente, así como tomar las acciones relevantes para la búsqueda y localización de los jóvenes desaparecidos y el esclarecimiento de las circunstancias de su desaparición.

## II. Trámite del juicio de amparo

10. **Demanda de amparo.** El 19 de octubre de 2017, la señora *Julia*, por propio derecho y en representación de su hijo, *Emiliano*, presentó, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Veracruz, demanda de amparo contra las autoridades y actos siguientes:



**Autoridades responsables:**

- a) Fiscal general del Estado de Veracruz.
- b) Fiscal especial en atención de denuncias de personas desaparecidas.
- c) Fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de las Agencias 1a. y 8a. del Ministerio Público Investigador.

**Actos reclamados:**

De todas las autoridades señaladas como responsables:

- a) La omisión de implementar, coordinar y efectuar una investigación diligente, exhaustiva, imparcial y seria, tendiente a lograr la localización de *Emiliano*;
- b) La omisión de realizar las diligencias relativas a la persecución de los delitos y responsables relacionados con la desaparición del joven *Emiliano* conforme a los protocolos de búsqueda vigentes y los derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento jurídico mexicano; y,
- c) La omisión de implementar las medidas y acciones urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas en favor del joven *Emiliano*, para que éstas fueran observadas y adoptadas durante la investigación.

Del fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de las Agencias 1a. y 8a. del Ministerio Público Investigador:

- a) La omisión de responder el escrito presentado el 15 de marzo de 2017 ante la Fiscalía 1a. Investigadora en Veracruz, y
- b) La negativa de proporcionar copias de la averiguación previa \*\*\*\*\* y sus acumuladas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

11. En la demanda, las víctimas señalaron como derechos violados en su perjuicio los reconocidos en los artículos 1o., 6o., 8o., 14, 16, 17, 20, apartado B,



(previo a la reforma constitucional de 2008) y 133 de la Constitución Federal; 1; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 24.2 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; precisaron los antecedentes del caso y formularon conceptos de violación.

12. El 23 de octubre de 2017, la Jueza Tercera de Distrito en el Estado de Veracruz admitió y registró la demanda de amparo con el número \*\*\*\*\*, señaló fecha para la audiencia constitucional, requirió a las autoridades responsables su informe justificado y dio intervención legal al Ministerio Público de la Federación.

13. El 6 de diciembre de 2017, las víctimas aclararon que señalaban como responsable al fiscal especializado en Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, denominación correcta de la autoridad señalada en su escrito inicial de demanda como fiscal especial en Atención de Denuncias de Personas Desaparecidas.

14. El 8 de diciembre de 2017, las víctimas ampliaron su demanda de amparo y señalaron como actos reclamados y autoridades responsables los siguientes:

#### **Autoridades responsables:**

a) Como promulgadoras, el gobernador y el Congreso, ambos del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

b) Como aplicadora, el fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Centro Veracruz, encargado de las Agencias 1a. y 8a. del Ministerio Público Investigador.

**Acto reclamado:** La emisión, aprobación, promulgación y sanción del segundo párrafo del artículo 348 del Código Penal para el Estado de Veracruz,<sup>3</sup> así

<sup>3</sup> "Artículo 348. Al servidor público que, por cualquier medio, facilite información sobre mandamientos expedidos por la autoridad judicial y tenga como consecuencia que se evada de la acción aquel contra el que vaya dirigido, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión, multa hasta de cincuenta días de salario, destitución o inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos por un tiempo igual al de la prisión impuesta.



como su aplicación en el acuerdo de 15 de marzo de 2016 en la averiguación previa \*\*\*\*\* y su acumulada \*\*\*\*\* para negar la expedición de copias certificadas solicitadas por la señora *Julia*.

15. La señora *Julia* señaló como derechos vulnerados en su perjuicio los reconocidos en los artículos 1o., 6o., 8o., 17, 20, apartado B (previo a la reforma constitucional de 2008) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, narró los antecedentes del caso y formuló conceptos de violación.

16. El 11 de diciembre de 2017, la Jueza admitió la ampliación. Seguidos los trámites de ley, se celebró audiencia constitucional el 1 de marzo de 2018.

17. El 29 de enero de 2018, la Jueza de Distrito ordenó remitir los autos al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, para el dictado de la sentencia. Ahí se registró el juicio de amparo con el número \*\*\*\*\*.

18. El 15 de mayo de 2018, la Jueza dictó sentencia en la que, por un lado, sobreseyó en el juicio de amparo respecto del fiscal general del Estado de Veracruz, del fiscal especializado en Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, Zona Centro, Veracruz, así como del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, quienes negaron la existencia de los actos reclamados al rendir sus informes justificados.<sup>4</sup> También decretó el sobreseimiento respecto de la omisión atribuida a las autoridades de implementar las medidas y acciones emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. Por otro, concedió el amparo a les quejoses para efectos;<sup>5</sup> ordenó al fiscal auxiliar de la Fiscalía regional Zona Centro, Veracruz, encargado de las Agencias 1a. y 8a. del Ministerio Público investigador:

"Igual sanción se aplicará al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la investigación ministerial."

<sup>4</sup> Sentencia de 15 de mayo de 2018, en el amparo indirecto 952/2017-II, página 7 vuelta.

<sup>5</sup> *Ibidem*, páginas 67 a 72.



a) Ajuste su actuación a los estándares sobre la investigación y la concluya eficazmente hasta dar con el paradero del joven *Emiliano*;

b) Siga las líneas de investigación de desaparición de *Emiliano* y establezca patrones en consideración de los otros adolescentes desaparecidos en similares circunstancias;

c) Ordene las diligencias de confrontación necesarias entre testigos y elementos policiacos;

d) Ordene las diligencias necesarias para establecer la localización geográfica en tiempo real del número telefónico del desaparecido y los dictámenes periciales rendidos para establecer una línea histórica de los lugares en los que posiblemente estuvo el desaparecido;

e) Realice una búsqueda exhaustiva en redes sociales que le proporcione indicios del paradero del desaparecido;

f) Ordene las diligencias necesarias para dar seguimiento a las declaraciones de la señora *Julia*, madre del desaparecido;

g) Disponga todas las diligencias pertinentes para identificar los restos encontrados en las fosas clandestinas localizadas en Veracruz y el resto del país;

h) Remueva los obstáculos que impidan la debida investigación de los hechos. Provea regularmente información a la madre de la víctima sobre los avances de la investigación y le dé pleno acceso a las constancias que integran la averiguación;

i) Asegure la participación de los órganos necesarios en la investigación;

j) Se ajuste a los protocolos y manuales obligatorios para investigar debidamente;

k) Establezca líneas de investigación fincadas en la información reunida, así como una hipótesis y realice las diligencias necesarias para su comprobación; y,



l) Ordene todas las diligencias necesarias para obtener datos que hagan posible la localización del joven *Emiliano*, así como el esclarecimiento de los hechos y la identificación de los responsables.

19. **Recurso de revisión.** Inconformes con el fallo, tanto la señora *Julia* como el fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de las Agencias 1a. y 8a. del Ministerio Público en Veracruz, interpusieron recurso de revisión. El 7 de junio de 2018, se ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito en turno. Correspondió conocer del recurso de revisión al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, quien, el 3 de julio, admitió el recurso interpuesto por la señora *Julia* y desechó el recurso interpuesto por la fiscalía al ser extemporáneo.<sup>6</sup>

20. **Solicitud y trámite de la solicitud de reasunción de competencia.** El 28 de agosto de 2018, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la señora *Julia* solicitó a esta Suprema Corte reasumiera su competencia originaria para resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito.

21. El 11 de septiembre de 2018, el secretario general de Acuerdos de la Suprema Corte tramitó y registró el escrito bajo el número de solicitud de reasunción de competencia \*\*\*\*\* y lo remitió a la Primera Sala para su sustanciación.

22. En sesión privada de 5 de noviembre de 2018, ante la falta de legitimación de la solicitante, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea hizo suya la petición referida y, en sesión pública de 7 de agosto de 2019, la Primera Sala emitió resolución para reasumir su competencia originaria.

23. **Trámite del amparo en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El 15 de enero de 2020, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto con el número 1077/2019, reasumió su competencia originaria y ordenó la radicación del asunto en la Primera

<sup>6</sup> Acuerdo de 3 de julio de 2018 en el amparo en revisión \*\*\*\*\*.



Sala, así como su turno al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El 5 de marzo de 2020, el presidente de la Primera Sala se abocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

### III. Competencia

24. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; además, el punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. El recurso de revisión se interpuso contra una sentencia dictada por una Jueza de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, respecto del cual esta Primera Sala reasumió su competencia originaria.

### IV. Oportunidad

25. El recurso de revisión se interpuso dentro del plazo correspondiente. La sentencia de amparo se notificó personalmente el 22 de mayo de 2018;<sup>7</sup> notificación que surtió efectos al día hábil siguiente; es decir, el 23. El plazo de 10 días, establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del 24 de mayo al 6 de junio de 2018, sin contar en dicho cómputo los días 26 y 27 de mayo, y 2 y 3 de junio por ser inhábiles.<sup>8</sup> La presentación del recurso de revisión fue el 6 de junio de 2018. Por tanto, es oportuna.

### V. Legitimación

26. La señora *Julia* y el joven *Emiliano*, recurrentes, están legitimados para interponer el recurso de revisión, pues en el juicio de amparo se les reconoció

<sup>7</sup> Acuerdo de 3 de julio de 2018 en el amparo en revisión \*\*\*\*\*.

<sup>8</sup> Conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo vigente y el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



la calidad de quejosos, en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo.

## VI. Procedencia

27. El recurso de revisión resulta procedente, pues se interpuso contra una sentencia dictada por una Jueza de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, por lo que se surten los extremos del punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el 13 de mayo de 2013 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 del mismo mes y año.

## VII. Cuestiones previas

28. Antes de estudiar los agravios hechos valer por la parte recurrente, es pertinente reseñar los argumentos planteados en el asunto.

29. **Demanda de amparo.** La parte quejosa argumentó:

a) En primer lugar, el contexto de violaciones graves a derechos humanos que atraviesa México.

b) La vulneración de su derecho de acceso a la justicia. La desaparición forzada constituye tanto un delito como una violación grave a derechos humanos. Las víctimas de estos hechos tienen derecho a conocer la verdad, a la justicia y a la reparación del daño, cuya realización depende del acceso a la justicia. En efecto, de una adecuada procuración de justicia depende la satisfacción de los derechos de las víctimas. La investigación constituye el presupuesto de un exitoso proceso penal, por lo que esa función asignada constitucionalmente al Ministerio Público debe ser realizada conforme a los lineamientos de protección de derechos humanos, no sólo los del imputado, sino también los de las víctimas.

c) De acuerdo con la Primera Sala, el derecho a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas: la previa al juicio, la judicial y la ejecución.

d) La exigencia de una justicia pronta, completa e imparcial inicia en la etapa de investigación; de ello depende la efectividad del derecho de las víctimas,



por lo que deben realizarse todas las acciones indispensables para que los responsables de las conductas delictivas sean puestos a disposición de los tribunales y sean sancionados.

e) El Estado tiene la obligación de asumir acciones para garantizar el respeto de los derechos fundamentales (como los derechos a la dignidad, la vida, la libertad e integridad personal). Corresponde al Estado prevenir la vulneración de estos derechos con acciones legislativas, administrativas y judiciales, así como garantizar la protección de los individuos en peligro.

f) Cuando se recibe una denuncia de hechos probablemente constitutivos del delito de desaparición forzada de personas, la autoridad ministerial debe iniciar inmediatamente una investigación seria, imparcial y exhaustiva para esclarecer los hechos; debe agotar todas las líneas de investigación posibles para descartar la detención, el ocultamiento o la desaparición forzada por elementos del Estado.

g) Ese deber de investigación es parte de las garantías de los derechos sustantivos vulnerados por un delito de esa naturaleza. Es necesario analizar el contexto de los hechos denunciados y valorar los patrones sistemáticos que permiten la comisión de estos hechos: impunidad, obstrucción en la investigación; entre otros.

h) El deber de investigación, conforme a la jurisprudencia internacional (*Caso Radilla Pacheco Vs. México* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), es una obligación de medio y no de resultado; tiene como objetivos: determinar la verdad, investigar, perseguir, capturar, enjuiciar y sancionar a los responsables del delito. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha establecido los estándares específicos que deben regir este tipo de investigaciones: debida diligencia, exhaustividad, imparcialidad, seriedad y efectividad.

Así, la investigación debe llevarse a cabo en un plazo razonable, las autoridades deben adoptar las medidas de protección necesarias ante las amenazas que se presenten durante la misma y evitar demoras y obstrucciones en la investigación, además de seguir las líneas lógicas de investigación.



Una averiguación debe, además, dirigirse rigurosamente, por profesionales y con los procedimientos más apropiados. No se trata de cumplir meramente una formalidad, sino que debe estar encaminada a esclarecer la verdad. En tanto no atiende a intereses particulares, tampoco depende de la iniciativa procesal de la víctima o sus familiares, sino que se trata de reunir todos los elementos probatorios necesarios para procurar el resultado deseado.

i) Las autoridades encargadas de la averiguación sobre la desaparición de su hijo han sido omisas en cumplir esos estándares. Se han limitado a recabar muestras genéticas y girar oficios a otras instancias para que éstas informen cualquier dato al respecto.

j) La omisión de las autoridades investigadoras de realizar diligencias en torno al Operativo Guadalupe Reyes, sobre la posible participación de miembros de la policía estatal, municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación en la desaparición de *Emiliano*.

Tampoco se han encargado de garantizar que las exhumaciones y procedimientos de identificación de cuerpos se rijan por los estándares internacionales en la materia para que sean confiables. La autoridad sólo ha recabado información aleatoria sin partir de una línea clara de investigación, por lo que sus aportes no permiten construir una verdad ni fincar responsabilidades o localizar a *Emiliano*. Esa falta de organización impide la satisfacción de sus derechos.

k) La inobservancia de los derechos humanos derivados de las obligaciones internacionales que vinculan al Estado.

l) Cita los precedentes donde esta Suprema Corte ha establecido que los derechos de fuente internacional integran el parámetro de regularidad constitucional, además de que derivado de los compromisos internacionales, los fallos de los organismos jurisdiccionales internacionales son vinculantes y deben entenderse como un estándar mínimo para el Estado. Esto es: el contenido de un derecho humano reconocido en tratados internacionales no se limita al texto expreso de la norma donde se reconozca, sino que se extiende a la interpretación que de ella ha hecho el órgano autorizado para ello.



m) Así, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas es el órgano autorizado para interpretar las disposiciones de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas con acciones urgentes y medidas cautelares, procedimientos de carácter humanitario que facilitan la protección de las personas desaparecidas –asegurar de inmediato su integridad y seguridad personales–, así como el reconocimiento del Estado sobre su detención.

n) Las autoridades encargadas de las averiguaciones \*\*\*\*\* y sus acumuladas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* han incumplido las obligaciones derivadas de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la interpretación que de ellas ha hecho el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas al emitir las acciones urgentes \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* . Destaca que su competencia no debe ser expresamente aceptada por el Estado parte para recibir solicitudes de acciones urgentes, como en el caso.

o) Respecto del caso, ese comité internacional ha hecho diversos requerimientos a las autoridades responsables en torno al cumplimiento de la debida investigación, entre ellos:

- Diseñar e implementar de inmediato una estrategia integral de investigación y búsqueda asegurando el análisis de contexto y de los patrones que se identifican en los casos;

- Informar a los familiares y sus representantes sobre la estrategia de búsqueda e investigación desarrollada;

- Otorgar a las familias de los jóvenes desaparecidos información oportuna, clara y accesiblemente sobre la estrategia y las investigaciones, así como otorgarles copias de las diligencias que integran las averiguaciones;

- Tomar las medidas necesarias para asegurar la investigación del Operativo Guadalupe Reyes y sobre la posible participación de miembros de la policía estatal, municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación en la desaparición de los seis jóvenes;



– Garantizar que las exhumaciones y procedimientos de identificación de los cuerpos se rijan por los estándares internacionales para garantizar resultados científicamente confiables;

– Informar a los familiares de los jóvenes desaparecidos y sus representantes sobre el motivo por el que no se han tomado acciones inmediatas con base en la información aportada por las señoras *Naomi* y *Julia* y asegurar que todas las diligencias relevantes sean tomadas de inmediato;

– Garantizar que toda información disponible esté debidamente tomada en cuenta, integrada y utilizada de forma inmediata y oportuna por las autoridades, quienes deben realizar las acciones relevantes para la búsqueda y localización de los desaparecidos, así como para la investigación sobre su desaparición, y

– Informar a los familiares de las acciones llevadas a cabo.

p) La señora *Julia* afirma, entonces, que el comité está facultado para solicitar al Estado parte que proporcione información sobre la situación de la persona solicitante de las acciones. A la luz de la información que reciba, el comité puede formular recomendaciones al Estado para que adopte las medidas necesarias, incluidas las cautelares, para localizar y proteger a la persona. Así, el Estado debe informar, en el plazo que el comité determine, sobre las medidas tomadas, según la urgencia de la situación (artículo 30 de la convención).

q) Así, el hecho de que las autoridades responsables no asuman las acciones urgentes implica una vulneración a los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares –víctimas indirectas.

r) Afirma que se violó su derecho de petición, pues la solicitud de copias del expediente de la averiguación previa presentada al fiscal encargado de ella –presentada el 15 de marzo de 2017– no recibió respuesta.

s) La autoridad fue negligente al no emitir un acuerdo en tiempo y forma respecto de esa promoción. Con ese actuar, la autoridad no sólo vulneró su derecho reconocido en el artículo 8o. constitucional, sino también los reconocidos en la Ley General de Víctimas a la coadyuvancia, a la asesoría jurídica, a la



verdad, a obtener copias del expediente y a que se le reconozca como víctima. (artículo 7 de esa ley general).

t) En efecto, el derecho a coadyuvar en la investigación es un derecho reconocido constitucionalmente, pero además una garantía para la satisfacción de otros derechos fundamentales de las víctimas. Al asistir a la fiscalía, la víctima ejerce un control legítimo sobre la actuación de la autoridad investigadora y asegura que se consideren sus intereses y la eficacia de la indagatoria, lo que, a su vez, impacta en su derecho a conocer la verdad y a obtener las reparaciones correspondientes.

u) El derecho a participar tiene un alcance amplio. Para garantizar la efectiva participación de la parte ofendida –alega–, es indispensable que la víctima sea informada sobre el desarrollo del procedimiento penal, desde su inicio en la etapa de indagación. Al respecto, se ha dicho que el Estado cumple con su obligación de informar cuando expide copias de la indagatoria para la víctima.

v) La autoridad responsable, al no acordar su solicitud, la priva de colaborar con el Ministerio Público en el descubrimiento de la verdad sobre lo ocurrido a su hijo; acto privativo que resulta de imposible reparación. Al impedir su participación, la actuación del fiscal repercute en los derechos de la víctima, pues no considera sus intereses.

**30. Ampliación de la demanda de amparo.** En su escrito de ampliación, la señora *Julia* expuso los siguientes conceptos de violación contra la constitucionalidad del artículo 348 del Código Penal para el Estado de Veracruz:

a) El artículo combatido es violatorio del derecho de acceso a la verdad y acceso a la justicia de las víctimas, así como del derecho de acceso a la información.

b) En términos del artículo 6o. constitucional, toda información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos fijados por las leyes. Así, los límites a este derecho –interés público, la vida privada y la protección de los datos personales– no son absolutos. Además, toda persona tiene derecho a acceder gratuitamente a la información pública.



c) Si bien el artículo combatido no tiene como destinataria a la víctima ni prohíbe su acceso a las copias de la investigación, sí prohíbe a quien detenta la investigación proporcionarlas bajo pena privativa de la libertad. La disposición no permite distinguir si se han de negar al probable responsable, a la víctima y ofendida o a un tercero la información requerida, en casos de violaciones graves a derechos humanos –en los que se prohíbe la reserva de la información.

d) La disposición establece como regla general lo que es una excepción al principio de máxima publicidad; parte de la premisa de que la prohibición de compartir copias de la investigación, incluso a la víctima, y contradice los artículos 7 y 12 de la Ley General de Víctimas que establecen esa prerrogativa de las víctimas.

e) En su diseño normativo, la norma no permite ponderar razones que autoricen al servidor a quebrantar la reserva, por lo que limita el derecho de acceso a la información de la investigación por parte de las víctimas. La norma:

- Restringe el derecho de acceso a la información por un medio que no es el menos gravoso;

- Genera una reserva absoluta que impide cualquier modulación por parte de la autoridad a cargo de la indagatoria;

- Impide el ejercicio del derecho de acceso a la información; y,

- Vulnera el principio de máxima publicidad.

f) El acceso de las víctimas a copias de la averiguación se relaciona con el derecho a participar y coadyuvar en la investigación. La averiguación previa no es un simple procedimiento formal en el que los agentes ministeriales puedan, de manera absoluta y sin considerar a las víctimas, decidir lo que es mejor para ellas. Por ello, la actividad del Ministerio Público realizada sin la participación de la víctima afecta los derechos de quienes resienten el delito.

g) Conforme a precedentes de esta Suprema Corte, así como a diversos instrumentos de derechos, los familiares de las víctimas de desaparición tienen



derecho a conocer la verdad de lo sucedido, así como a saber el destino de ellas y, en su caso, conocer dónde se encuentran sus restos y los Estados la correlativa obligación de hacerles saber estas circunstancias.

h) Citó lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 168/2011, en el que se afirmó que las averiguaciones previas sobre violaciones graves de derechos son una excepción a la reserva de las investigaciones, pues existe un interés social de conocer las diligencias llevadas a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.

i) El acceso a la información en dichas averiguaciones no sólo afecta directamente a las víctimas de los delitos de que se trata sino a toda la sociedad, por su gravedad y las repercusiones que tienen esas conductas en ella.

j) Cita igualmente la jurisprudencia interamericana, en la que se ha establecido que, para garantizar el derecho a la participación de las víctimas, se debe dar acceso a las copias de la indagatoria (*Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*).

k) También estándares internacionales, como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, reconocen el derecho de las víctimas a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, así como la evolución y resultados de la investigación al respecto.

Incluso, el Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas sobre Desaparición Forzada o Involuntaria ha recomendado al Estado Mexicano fortalecer el derecho a participar de las víctimas en las investigaciones.

31. **Sentencia de amparo.** La Jueza de Distrito fundó su determinación en las siguientes consideraciones:

a) En primer término, declaró inexistentes los actos reclamados al fiscal general del Estado de Veracruz, al Fiscal Especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro, Veracruz y al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, al advertir que estas autoridades negaron los actos reclamados. Consideró que



en tanto no se trata de las autoridades encargadas de integrar la investigación, no pueden atribuírseles los actos reclamados.

b) Consideró que cesaron los efectos del acto reclamado al fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro, Veracruz, encargado de las Agencias Primera y Octava del Ministerio Público Investigador, consistente en la omisión de responder al escrito de 15 de marzo de 2017, por el cual solicitaron copia certificada de las actuaciones que integran la averiguación previa \*\*\*\*\* y su acumulada \*\*\*\*\*. La autoridad responsable respondió a la señora *Julia* con lo cual cesaron los efectos del acto reclamado.

c) También consideró improcedente el juicio de amparo contra la omisión de implementar las medidas y acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, pues estimó que no existía una obligación a cargo de la autoridad responsable para acatar esas medidas. Consideró que, al no existir una obligación para la autoridad, no hay incumplimiento que afecte la esfera jurídica de la señora *Julia*. En tanto las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos no tienen carácter vinculante –y, por tanto, tampoco el de acto de autoridad– su cumplimiento no es materia del juicio de amparo.

d) Respecto del artículo 348, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Veracruz, la Jueza también sobreseyó en el juicio, pues estimó que no existió acto de aplicación en el caso, por lo que –al tratarse de una norma heteroaplicativa– el amparo era improcedente. La Jueza consideró que, aunque al negar la expedición de copias, el fiscal citó ese artículo, esto no implicaba que lo hubiera aplicado. Ese artículo prevé la sanción para una conducta ilícita, la cual no se actualizó, por lo que el artículo no perjudicó a la señora *Julia*.

e) En el fondo del asunto, la Jueza estimó esencialmente fundados los conceptos de violación hechos valer contra el acuerdo de 15 de marzo de 2017 que negó a la señora *Julia* copias de la averiguación.

f) Conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en casos de desaparición forzada, las familiares de las víctimas sufren consecuencias directas y, generalmente, enfrentan a la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información sobre la



víctima o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido. Esa Corte ha considerado, con base en los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que los familiares de las víctimas tienen derecho, y los Estados la obligación, a que los hechos sean efectivamente investigados y a conocer la verdad. En virtud de ese derecho, las autoridades tienen la obligación de garantizar que las víctimas puedan hacer planteamientos, recibir información, aportar pruebas, formular alegatos, durante todas las etapas de los procedimientos iniciados con motivo de la desaparición.

g) Según el criterio de la Primera Sala, destacó que la reserva de las averiguaciones previas sobre hechos que constituyen violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad no sólo afecta a las víctimas, sino a la sociedad en conjunto, por lo que no pueden tratarse como reservadas.

h) Así, determinó que la negativa a expedir copias a la señora *Julia* fue incorrecta: su derecho no está sujeto a reservas de confidencialidad. El fiscal responsable debió proporcionarle las copias solicitadas, por su carácter de víctima, para que tenga pleno conocimiento de las diligencias realizadas para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.

i) La Jueza concedió el amparo respecto de este acto, para el efecto de que se dejara insubsistente el acuerdo reclamado y se emitiera uno en el que provea las copias solicitadas a la quejosa.

j) Respecto del acto reclamado consistente en la omisión de investigar los hechos denunciados e integrar la averiguación tendiente a lograr la localización del joven *Emiliano*, la Jueza encontró esencialmente fundados los conceptos de violación de la señora *Julia*.

k) La Jueza consideró se transgredieron los derechos reconocidos por los artículos 1o., 14, 17 y 21 constitucionales, así como los artículos 5, 7 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la falta de eficacia y diligencia de la autoridad frente a la desaparición del joven *Emiliano* se tradujo en la denegación de justicia por parte del fiscal que integró las averiguaciones  
\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.



l) Destacó que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas; obligaciones genéricas de las que deriva su deber de investigar violaciones a derechos humanos. Asimismo, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa e imparcial, lo que inicia con la correspondiente investigación a cargo del Ministerio Público.

m) En efecto, conforme al artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Público investigar toda posible comisión de ilícitos. Esta función no constituye un poder o prerrogativa cuyo ejercicio esté supeditado a la voluntad de la representación social, sino que constituye un deber. La investigación es el presupuesto para castigar a los sujetos que hubieren afectado a las víctimas con la comisión de un delito. Así, las averiguaciones indefectiblemente deben realizarse en cuanto se hace del conocimiento de la autoridad la posible comisión de un hecho ilícito. La falta de cumplimiento a tal obligación constituye un acto de autoridad directamente violatorio de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la seguridad jurídica. Destaca que esa omisión no sólo afecta al imputado, sino también a la víctima.

n) De las constancias, advirtió que la autoridad responsable incurrió en una violación al principio de rapidez procesal, así como al de seguridad jurídica, pues la consecución del objetivo que perseguía la indagatoria se ha postergado, y corresponde a esa autoridad garantizar que la investigación se lleve a cabo de manera seria, eficaz y efectiva para reunir los elementos suficientes para conocer la verdad de los hechos que llevaron a la desaparición del adolescente *Emiliano*, hechos que su madre denunció desde el 14 de diciembre de 2013.

o) En el caso, la Jueza advirtió que la fiscalía responsable incurrió en una demora en las acciones emprendidas y no dio el seguimiento oportuno al caso para dar con el paradero de la persona reportada como desaparecida.

p) Apuntó que varios adolescentes desaparecieron en la fecha y colonia en la que desapareció el hijo de la señora *Julia* y que el fiscal responsable falló en establecer líneas de investigación que le permitieran identificar patrones; omitió también considerar el contexto en que acontecieron los hechos en los casos y desatendió su deber de realizar una investigación inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial.



q) Luego de recibir una noticia criminal, el Ministerio Público debe determinar cuáles son los datos de prueba necesarios de acuerdo con una línea de investigación. En el caso, el fiscal se limitó a realizar citaciones y girar oficios, lo que implica una actuación deficiente de la autoridad ministerial en perjuicio de los derechos de las víctimas.

r) Casi cuatro años después, la fiscalía no ha logrado establecer una línea de investigación para abordar de manera eficaz el problema planteado.

s) Observa que la indagatoria cuenta con la declaración de dos testigos –los señores *Humberto* y *Martín*– quienes presenciaron el momento en que *Emiliano* fue llevado por unas personas vestidas como federales y que portaban armas largas a bordo de dos camionetas, quienes informaron que el adolescente había participado en un robo perpetrado meses antes al propietario del negocio donde se encontraba y en donde laboraba. Luego de la búsqueda por parte de sus familiares en las diversas corporaciones policiacas, sin que se encontrara al adolescente puesto a disposición de las autoridades, la fiscalía tuvo noticia de la desaparición. Sin embargo, la autoridad investigadora se ha limitado a girar oficios a las organizaciones policiacas en la ciudad de Veracruz en los que solicita información sobre la detención. Como respuesta, sólo ha obtenido la comparecencia de algunos elementos de la policía y de la Secretaría de Marina, quienes únicamente rindieron declaraciones. Con base en esto, concluye que el fiscal encargado no ha realizado las diligencias de confrontación entre los elementos policiacos –presuntamente implicados– con los testigos.

t) La autoridad tampoco ha establecido una línea de investigación clara en la que considere que varias personas fueron desaparecidas en la misma colonia, ni ha ordenado diligencias tendientes a comprobar una hipótesis. Debido a la falta de seguimiento, la autoridad tampoco ha podido establecer una línea cronológica de lo sucedido con el desaparecido después de su privación de la libertad a pesar de contar con información aportada por diversos testigos. En efecto, no se advierte que hubiera empleado algún monitoreo sobre las comunicaciones del desaparecido para localizarlo.

u) Concluye que eso evidencia una falta de pericia por parte de la autoridad responsable sobre las acciones tomadas para una búsqueda real y efectiva de la víctima.



v) Si bien la autoridad ordenó la obtención de la prueba de muestra biológica de los familiares del desaparecido, así como su confrontación con cuerpos de personas no identificadas en la entidad, no dispuso todas las diligencias para identificar todos los restos encontrados en las fosas clandestinas ubicadas tanto en la entidad como en el resto del país. Era necesario que se coordinara con diversas autoridades para realizar una búsqueda e identificación exhaustiva. La autoridad no hizo caso de la información proporcionada por la madre de la víctima respecto del paradero de su hijo.

w) Así, confirma que las acciones emprendidas por el fiscal no indican que hubiera implementado prácticas razonables orientadas a garantizar una búsqueda inmediata ante la denuncia de desaparición; la fiscalía no tomó las medidas necesarias con la debida diligencia para evitar dilación en la integración de la averiguación, ni avaló la pronta obtención de información para localizar al desaparecido.

x) En efecto, la autoridad no adoptó las medidas razonables conforme a las circunstancias del caso para encontrar a la víctima con vida. El fiscal perdió tiempo y recursos, actuación que perjudica los derechos de la víctima y contribuye a la incertidumbre sobre lo que ocurrió al joven *Emiliano*.

y) La ineficiencia de la responsable propicia la impunidad y facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general.

**32. Recurso de revisión.** La señora *Julia* formuló los siguientes agravios:

a) Fue incorrecto el razonamiento por el cual el juzgado estimó la inexistencia de los actos atribuidos al fiscal general del Estado de Veracruz, Fiscal Especializado para la atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro Veracruz y el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, pues limita la vinculatoriedad de los requerimientos de organismos internacionales sólo a las autoridades directamente responsables de las indagatorias.

La desaparición forzada, como delito y como violación grave a derechos humanos, implica que las autoridades tienen obligaciones no sólo pasivas; se requiere su participación para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en el ámbito de sus competencias.



Así, el deber de las autoridades ante la desaparición del joven *Emiliano*, que no fue aislada, era dar una respuesta coordinada e integral de todas las autoridades intervinientes, no sólo las que integran la averiguación previa.

b) Las autoridades que han intervenido en las distintas fases de investigación de la desaparición del joven *Emiliano* debieron actuar proactivamente y en beneficio de la víctima con la adopción de medidas que aseguren su integridad física y psicológica. Sin observar esto, la Jueza de amparo limitó el análisis de los actos de autoridad a la omisión de investigar los hechos denunciados, sin tomar en cuenta las omisiones de implementar, coordinar y efectuar las acciones necesarias en la búsqueda de la persona desaparecida, en la investigación de los hechos y en la implementación de las acciones urgentes.

c) Reitera que la obligación de observar las comunicaciones del Comité contra la Desaparición Forzada no sólo es atribuible al fiscal auxiliar de la fiscalía regional zona centro Veracruz, encargado de las Agencias 1a. y 8a. del Ministerio Público Investigador, como lo afirmó la juzgadora.

La búsqueda del joven *Emiliano* no se limita a implementar acciones para investigar el delito de desaparición forzada, sino que exige habilitar mecanismos integrantes que permitan priorizar su localización, a partir de la coordinación entre diferentes instancias estatales e, incluso, nacionales, así como la participación de órganos especializados en la materia.

Destaca que, conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz y su reglamento, se exige la participación del fiscal general de la entidad, como superior jerárquico del personal de la fiscalía, así como del fiscal especializado, en las investigaciones, aunque no sea directamente quien integra las investigaciones ministeriales.

Al respecto, señala que en el oficio \*\*\*\*\* que obra en actuaciones, se evidencia que el titular de la fiscalía especializada ordenó a la fiscalía regional definir una hipótesis de investigación; no obstante, fue omiso en implementar acciones que se encaminaran al esclarecimiento de la verdad y la localización del desaparecido, a fin de garantizar una investigación efectiva y el acceso a la justicia.



El hecho de que la Jueza de Distrito haya determinado la inexistencia del acto reclamado implica una inobservancia de las obligaciones a cargo de las autoridades. En efecto, la búsqueda de personas desaparecidas no debe entenderse como una acción circunscrita al ámbito penal, sino como una labor humanitaria de coordinación entre diferentes autoridades, de distintos rangos, para salvaguardar los derechos fundamentales de una persona: priorizar su búsqueda en vida. Al desestimar la existencia de los actos atribuidos a las autoridades –omisión de efectuar, coordinar e implementar las acciones urgentes y medidas cautelares del comité– se vulneran los derechos de la señora *Julia*.

d) La juzgadora incurrió en una incongruencia al tener por ciertos los actos sólo respecto de ciertas autoridades, pues la obligación de implementar las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada es una obligación vigente para todo el orden jurídico mexicano y su reconocimiento vincula a todas las autoridades pertenecientes al Estado.

Además, las autoridades tienen el deber de observar, en sus respectivos ámbitos de competencia, los derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento.

Al soslayar el deber de las autoridades señaladas como responsables, en su ámbito competencial, de coordinar, efectuar e implementar la búsqueda del joven *Emiliano* y las acciones urgentes del comité impide un efectivo control de constitucionalidad y convencionalidad de los actos reclamados.

e) Sostiene que debe revocarse la resolución recurrida y emitirse, en su lugar, una donde se tengan por ciertos los actos reclamados y se conceda la protección constitucional.

f) Respecto del sobreseimiento decretado sobre la omisión de implementar las medidas y acciones urgentes AU \*\*\*\*\*<sup>9</sup>, emitidas por el Comité contra la

<sup>9</sup> Ya se había dicho que las acciones urgentes fueron otorgadas para seis jóvenes a petición de sus familias. La AU \*\*\*\*\* es la que compete a la búsqueda materia de esta revisión: la del joven *Emiliano*.



Desaparición Forzada, argumenta que fue incorrecto. Desde su perspectiva, esa determinación inadvierte la obligatoriedad de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas –que integran el bloque de constitucionalidad mexicano– y de las determinaciones del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas como órgano aplicador.

Esa convención fue firmada por México y debidamente ratificada. De acuerdo con el derecho internacional, esto impone un compromiso para el Estado Mexicano; forma parte del orden jurídico y es obligatoria para todas las autoridades mexicanas. En el mismo sentido, los mecanismos derivados de esa convención y las resoluciones derivadas de ellos son vinculantes.

g) En el caso, la juzgadora omitió analizar las omisiones reclamadas a la luz de la Convención. En su lugar, equiparó la naturaleza del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas con la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en consecuencia, definió sus determinaciones como recomendaciones. La juzgadora ignoró que ese comité es el órgano autorizado para establecer las directrices sobre la aplicación de la convención, con lo que no sólo falló en su deber de ejercer un control de convencionalidad, sino que desconoció una obligación internacional que implica responsabilidad para el Estado.

h) El cumplimiento de las recomendaciones que el comité puede transmitir a un Estado parte, incluidas las peticiones para que adopte todas las medidas necesarias para localizar y proteger a la persona desaparecida, no depende de la buena voluntad del Estado sino que constituye una obligación; conforme con los principios del derecho internacional, la adhesión a la convención obliga al Estado a cooperar de buena fe con el comité para adoptar las medidas necesarias y localizar y proteger a la persona desaparecida y asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de los participantes en la investigación.

i) El procedimiento de acción urgente y las medidas cautelares son mecanismos previstos por la convención a cargo del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. Este comité está facultado para adoptarlas en



casos de gravedad y urgencia para solicitar al Estado que tome las medidas para evitar daños irreparables a las personas, aunque éstas no implican un prejuizamiento sobre el fondo del asunto.

j) En el caso, las acciones se dirigieron no sólo a las autoridades investigadoras, sino a todas las autoridades mexicanas que deben brindar atención a víctimas de violaciones a los derechos humanos, en todos los niveles de gobierno.

k) Es incompatible con la convención que un Estado impida u obstaculice la tarea del comité en el seguimiento de la petición de acción urgente o en la implementación de sus recomendaciones, pues ese instrumento normativo tiene un carácter vinculante. Las autoridades señaladas como responsables al no asumir las medidas cautelares y acciones urgentes emitidas por el comité restringen los derechos reconocidos en favor de la señora *Julia*.

l) Todos los sistemas internacionales de protección de derechos humanos cuentan con mecanismos de protección para el adecuado desarrollo de sus funciones y para garantizar la efectividad de sus decisiones; su incumplimiento puede vulnerar el derecho al debido proceso de las personas, pues se emiten en el marco de un procedimiento internacional que se debe perfeccionar a nivel interno.

m) Las acciones urgentes no sólo deben ser acatadas e implementadas por su obligatoriedad, sino que su cumplimiento debe estar institucionalizado. Correspondía a la juzgadora de amparo obligar a su cumplimiento. En efecto, la corte constitucional colombiana ha establecido que la acción de tutela es el medio idóneo para obtener el efectivo cumplimiento de las medidas cautelares, en tanto ambos instrumentos tienen como objetivo prevenir un perjuicio irremediable, en relación con la violación de algún derecho inherente al ser humano. Las disposiciones del derecho internacional sólo son operativas si los Estados ponen en funcionamiento su sistema legal interno para darles eficacia.

n) Plantea que se violó su derecho a la información y a la verdad. Considera incorrecto que la Jueza de amparo sobreseyera respecto del artículo 348 del Código Penal para el Estado de Veracruz al considerar que no fue aplicado en



su perjuicio; argumenta que el precepto sí fue aplicado en el acuerdo de 15 de marzo de 2017, por el cual negó a la quejosa la expedición de copias de la averiguación previa \*\*\*\*\* y su acumulada \*\*\*\*\*.

o) Si bien es cierto que ese artículo no tiene como destinataria a la víctima ni su finalidad es prohibirle acceder a las copias de la investigación, la juzgadora desconoce que tiene como efecto prohibir a quien detenta la investigación proporcionar a cualquier persona copias, so pena de cometer un delito sancionado con la privación de la libertad, sin que se establezca ninguna excepción.

p) Así, reitera la inconstitucionalidad del artículo, pues no satisface el requisito de proporcionalidad al establecer una restricción al acceso a la información. En ese sentido, señala, el tipo penal vulnera el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad y exacta aplicación de la ley penal, pues no menciona con claridad cuándo existe el quebrantamiento ilegal a la reserva de las actuaciones.

q) El principio de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a la información implica que las restricciones a éstas son excepcionales y deben justificarse en función de la existencia de un interés público en la reserva.

r) Por otra parte, señala que el acceso de las víctimas a las copias de la indagatoria se relaciona con su derecho a participar de manera activa en la investigación, por lo que, a su vez, se sustenta en los derechos a la verdad y de acceso a la justicia.

33. Corresponde a esta Primera Sala, en primer lugar, determinar si los sobreseimientos decretados por la Jueza de Distrito fueron correctos para después analizar si las autoridades señaladas observaron los deberes que les corresponden al investigar la desaparición del joven *Emiliano*.

### **VIII. Evaluación del sobreseimiento decretado por la Jueza de Distrito**

34. En primer lugar, la Jueza de Distrito desestimó la existencia de los actos reclamados respecto del fiscal general del Estado de Veracruz, el Fiscal Especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas,



Zona Centro, Veracruz y el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas. Advirtió que no eran estas las autoridades directamente encargadas de integrar la investigación respecto de la desaparición del joven *Emiliano*, por lo que no era posible atribuirles las omisiones.

35. Esta Primera Sala no comparte esa determinación. Al contrario, observa que estas autoridades, como titulares de las dependencias, debieron supervisar eficientemente la actuación de las autoridades encontradas como responsables por la Jueza de Distrito, así como fijar criterios o líneas de investigación para que fueran acatadas por el personal a su cargo, pues funcionan en una cadena de mando y rendición de cuentas cuando se trata de la investigación y la persecución de los delitos. A éstas corresponde vigilar el respeto y cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales en materia de búsqueda de personas, así como garantizar la observancia de protocolos que respondan racionalmente a la urgencia de ubicar a una persona que ha sido reportada como desaparecida e impulsar la coordinación institucional para conseguir ese propósito.

36. El fiscal general del Estado es el superior jerárquico de todo el Ministerio Público, por lo que le corresponde supervisar la actuación de las autoridades que conforman el personal de la dependencia. Sus funciones están encaminadas a procurar la celeridad y encausamiento de las investigaciones al descubrimiento de la verdad histórica.

37. Esta Sala observa que, al rendir su informe, el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas negó los actos que le fueron atribuidos y explicó que, aunque su competencia especial le permite conocer de casos relacionados con los delitos de desapariciones forzadas, su competencia no es exclusiva. Por esta razón, la Jueza de Distrito sobreseyó respecto de esta autoridad. En opinión de esta Sala, esta distinción es inadecuada. El titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas no puede deslindarse de las omisiones reclamadas por la señora *Julia* y su hijo en su demanda de amparo.

38. El Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz muestra que corresponde a esa dependencia la competencia exclusiva



de investigar los hechos posiblemente constitutivos de los delitos de desaparición forzada, desaparición cometida por particulares y otros previstos por la ley general en la materia.<sup>10</sup> Por ello, esta Sala no comparte la distinción que el fiscal especializado pretendió hacer valer entre competencia especial y competencia especializada.

39. Como parte de las medidas que se han implementado en el ordenamiento jurídico mexicano ante el reconocimiento de la existencia y magnitud de violaciones graves a derechos humanos como es la desaparición forzada de personas, el Congreso de la Unión emitió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desapariciones cometidas por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en la que previó la existencia de fiscalías especializadas.<sup>11</sup> A estas dependencias de las procuradurías de justicia locales les corresponde justamente la investigación de los delitos de desaparición<sup>12</sup> y, dentro de ellas, la búsqueda pertinaz de la persona reportada como desaparecida.

40. Esa legislación provee herramientas concretas, ágiles y eficientes para la pronta localización de personas desaparecidas y para esclarecer los hechos

<sup>10</sup> **Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz**

**"Artículo 54.** Para el ejercicio de sus funciones la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, contará con fiscales especializadas y especializados directamente adscritos, en las regiones Zona Centro Xalapa; Zona Centro Veracruz; Zona Centro Córdoba; Zona Centro Cosamaloapan; Zona Norte Tuxpan; Zona Norte Tantoyuca; y, Zona Sur Coahuila de Zaragoza, quienes conocerán de manera exclusiva sobre las investigaciones ministeriales y carpetas de investigación iniciadas con motivo de la probable comisión de los delitos de desaparición forzada de personas y/o desaparición cometida por particulares, así como los delitos conexos establecidos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas."

<sup>11</sup> La ley creó también las Comisiones de Búsqueda de Personas, pero, en esta revisión, se trata de las facultades de las Fiscalías Especializadas.

<sup>12</sup> **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desapariciones cometidas por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.**

**"Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende por:

"...

"X. Fiscalías Especializadas: a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría y de las Procuradurías Locales cuyo objeto es la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares."



relacionados con esta violación grave de derechos humanos; faculta a las fiscalías especializadas para realizar actos de investigación específicos y para que emprendan, como mayor eficacia, la búsqueda, localización o identificación de una persona, así como lograr el esclarecimiento de los hechos y la satisfacción de los derechos de las víctimas directas e indirectas.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desapariciones cometidas por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**

**Artículo 70.** La Fiscalía Especializada de la Procuraduría tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"I. Recibir las denuncias relacionadas con la probable comisión de hechos constitutivos de los delitos materia de esta ley e iniciar la carpeta de investigación correspondiente;

"II. Mantener coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda para realizar todas las acciones relativas a la investigación y persecución de los delitos materia de esta ley, conforme al Protocolo Homologado de Investigación y demás disposiciones aplicables;

"III. Dar aviso de manera inmediata, a través del Registro Nacional, a la Comisión Nacional de Búsqueda sobre el inicio de una investigación de los delitos materia de esta ley, a fin de que se inicien las acciones correspondientes a la búsqueda; así como compartir la información relevante, de conformidad con el Protocolo Homologado de Investigación y demás disposiciones aplicables;

"IV. Mantener comunicación continua y permanente con la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, a fin de compartir información que pudiera contribuir en las acciones para la búsqueda y localización de personas, en términos de las disposiciones aplicables;

"V. Informar de manera inmediata a la Comisión Nacional de Búsqueda o a la Comisión Local de Búsqueda, según sea el caso, la localización o identificación de una persona;

"VI. Mantener comunicación continua y permanente con el mecanismo de apoyo exterior y la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes para recibir, recabar y proporcionar información sobre las acciones de investigación y persecución de los delitos materia de esta ley cometidos en contra de personas migrantes;

"VII. Solicitar directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales;

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

"IX. Realizar y comunicar sin dilación todos aquellos actos que requieran de autorización judicial que previamente hayan sido solicitados por la comisión que corresponda para la búsqueda y localización de una persona desaparecida;

"X. Conformar grupos de trabajo interinstitucionales y multidisciplinarios para la coordinación de la investigación de hechos probablemente constitutivos de los delitos materia de esta ley, cuando de la información con la que cuente la autoridad se desprenda que pudieron ocurrir en dos o más entidades federativas o se trata de una persona extranjera en situación de migración, independientemente de su situación migratoria;

"XI. Solicitar el apoyo policial a las autoridades competentes, para realizar las tareas de investigación en campo;

"XII. Recabar la información necesaria para la persecución e investigación de los delitos previstos en esta u otras leyes;



41. Su función se rige específicamente por los parámetros nacionales e internacionales respecto de las investigaciones de hechos constitutivos de desapariciones forzadas o desaparición cometida por particulares. Así, siempre que exista una denuncia de hechos posiblemente constitutivos de este tipo de delitos, debe hacerse cargo de ella la fiscalía especializada en la materia para garantizar que la indagatoria sea adecuada.

"XIII. Remitir la investigación y las actuaciones realizadas a las autoridades competentes cuando advierta la comisión de uno o varios delitos diferentes a los previstos en esta ley;

"XIV. Solicitar al Juez de Control competente las medidas cautelares que sean necesarias, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales;

"XV. Solicitar la participación de la Comisión Ejecutiva y de las Comisiones de Víctimas; así como a las instituciones y organizaciones de derechos humanos y de protección civil, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

"XVI. Establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de los servidores públicos especializados en la materia;

"XVII. Localizar a las familias de las personas fallecidas identificadas no reclamadas, en coordinación con las instituciones correspondientes, para poder hacer la entrega de cadáveres o restos humanos, conforme a lo señalado por el Protocolo Homologado de Investigación y demás normas aplicables;

"XVIII. Solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes la autorización para la realización de las exhumaciones en cementerios, fosas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cadáveres o restos humanos de personas desaparecidas;

"XIX. Solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes el traslado de las personas internas a otros centros de reclusión salvaguardando sus derechos humanos, siempre que esta medida favorezca la búsqueda o localización de las personas desaparecidas o a la investigación de los delitos materia de esta ley, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal;

"XX. Facilitar la participación de los familiares en la investigación de los delitos previstos en esta ley, incluido brindar información periódicamente a los familiares sobre los avances en el proceso de la investigación y persecución de los delitos previstos en esta ley en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales;

"XXI. Celebrar convenios de colaboración o cooperación, para el óptimo cumplimiento de las atribuciones que le corresponden de conformidad con la presente ley;

"XXII. Brindar la información que la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Víctimas le soliciten para mejorar la atención a las víctimas, en términos de lo que establezcan las disposiciones aplicables;

"XXIII. Brindar la información que el Consejo Ciudadano le solicite para el ejercicio de sus funciones, en términos de lo que establezcan las disposiciones aplicables;

"XXIV. Proporcionar asistencia técnica a las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas que lo soliciten; y,

"XXV. Las demás que establezcan otras disposiciones jurídicas aplicables.

"Para el caso del Estado de Veracruz, el **Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz.**"

**"Artículo 57.** El/La titular de la Fiscalía Especializada tendrá las facultades siguientes:

"I. Solicitar directamente la localización geográfica en tiempo real o la entrega de los datos conservados, en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales;



42. Por tanto, si la Jueza de Distrito encontró que existía una investigación que no satisfacía los estándares nacionales e internacionales que fueron desarrollados en la sentencia de amparo y que no se había emprendido con la urgencia necesaria la búsqueda del joven *Emiliano*, esas omisiones son, sin duda, atribuibles a los funcionarios de las entidades encargadas de la función indagatoria del Estado, en todos sus niveles, y la concesión del amparo debe, por supuesto,

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

"III. Suscribir, previo acuerdo con el o la fiscal de intervenciones ministeriales, oficios de colaboración a cualquier autoridad civil o militar de la República, así como con dependencias de los tres órdenes de gobierno y las Fiscalías o Procuradurías de Justicia de las entidades federativas y la de Justicia Militar, a fin de colaborar, auxiliar y en su caso, requerir a las autoridades para la investigación de los asuntos de su competencia;

"IV. Integrar por sí o a través de los fiscales especializados y especializadas adscritos a la Fiscalía Especializada, las investigaciones relacionadas con asuntos de su competencia y conexos; e intervenir en los procesos penales que se inicien con relación a dichas investigaciones;

"V. Determinar criterios para la organización y operación de la Fiscalía Especializada, para la aplicación de una investigación eficiente y eficaz;

"VI. Plantear, coordinar y evaluar las actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas;

"VII. Atraer, previo acuerdo con la persona titular de la Fiscalía de Investigaciones Ministeriales, las carpetas de investigación o investigaciones ministeriales sobre los delitos de su competencia y conexos;

"VIII. Autorizar, previo acuerdo con la persona titular de la Fiscalía de Investigaciones Ministeriales, según el desarrollo de las investigaciones, el no ejercicio de la acción penal, así como otras formas de terminación de la investigación, el sobreseimiento de la causa, la suspensión condicional del proceso, los procedimientos abreviados, así como otras formas de terminación anticipada del proceso;

"IX. Coordinar y supervisar la actuación de las y los policías de investigación adscritos a la Fiscalía Especializada;

"X. Revisar la correcta integración de las investigaciones que realicen las fiscales especializadas y especializados bajo su mando;

"XI. Supervisar la secuela y control de las carpetas de investigación radicadas en la Fiscalía Especializada;

"XII. Interponer por sí o a través de los fiscales especializados y especializadas, los recursos, la promoción y seguimiento de los incidentes y, cuando así corresponda, el desistimiento de los mismos;

"XIII. Autenticar la documentación en la que intervengan en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando no contravenga lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código Penal, así como las limitaciones que señalan las disposiciones jurídicas en materia de reserva, confidencialidad, secrecía y de acceso a la información pública gubernamental;

"XIV. Solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información necesaria para la correcta integración de las investigaciones ministeriales y carpetas de investigación relacionadas con personas desaparecidas, en términos de la legislación procesal correspondiente y los convenios de colaboración existentes;



ampliarse a esas autoridades. En opinión de esta Sala, no es posible negar su responsabilidad en las irregularidades cometidas durante la investigación y en la búsqueda del joven *Emiliano*, por lo que se confirma su carácter de autoridades responsables y se les vincula con los actos reclamados y su cumplimiento.

43. Por tanto, esta Sala revoca el sobreseimiento respecto del fiscal general del Estado de Veracruz, así como del fiscal especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro, Veracruz, y el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas y, por el contrario, tiene como existentes los actos que les fueron atribuidos, particularmente los relacionados con la conducción ineficaz de la investigación para dar con el paradero del hijo de la señora *Julia* y la negativa a cumplir con las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de Personas, con las implicaciones que esto tiene en la obligación de emplear, en coordinación institucional, el máximo de los recursos disponibles para encontrar con vida a la persona que ha sido reportada como desaparecida. En particular, cuando existe un contexto propiciatorio para esta grave violación de derechos humanos.

44. Por otra parte, correctamente se advirtió que habían cesado los efectos del acto reclamado consistente en la omisión de dar respuesta al escrito de la quejosa de 15 de marzo de 2017, en la que solicitaba copia certificada de las actuaciones que integran la averiguación previa. La Jueza señaló que la quejosa tuvo conocimiento de la respuesta del fiscal responsable cuando éste rindió su informe justificado, acuerdo que constituyó el acto reclamado en la ampliación de la demanda de amparo.

45. Al referirse a esa respuesta, la Jueza de Distrito declaró improcedente el juicio de amparo para verificar la constitucionalidad del artículo 348, párrafo

---

"XV. Deberá remitir a los o las fiscales especializadas a su cargo los criterios, lineamientos, protocolos, tratados internacionales, así como toda normatividad en la materia que deberán aplicar, y verificar la aplicación de los mismos en la práctica de las diligencias necesarias para el debido ejercicio de las facultades que tienen asignadas con relación a los hechos que la ley considera como delitos de su competencia,

"XVI. Las demás que les señalen otras disposiciones normativas aplicables o la superioridad jerárquica."



segundo, del Código Penal de Veracruz impugnado por la quejosa, pues consideró que la disposición contenía una norma heteroaplicativa y que ésta no fue aplicada en perjuicio de la señora *Julia*, a pesar de haber sido citada como fundamento para la negativa de expedir copias de la averiguación. En su escrito de revisión, la quejosa combatió esa determinación: argumentó que la negativa a expedir copias constituía una aplicación del artículo y reiteró su inconstitucionalidad.

46. Sin embargo, esta Sala observa que la Jueza de Distrito se pronunció en el fondo sobre la irregularidad de la contestación del fiscal responsable, motivo por el que concedió el amparo. En efecto, el fiscal informó su imposibilidad de proveer de copias de los registros de la indagatoria a la señora *Julia*, en tanto que el artículo 348 del Código Penal de Veracruz prevé una sanción para los servidores públicos que proporcionen copias de las actuaciones o documentos que integran una investigación ministerial.<sup>14</sup> Independientemente de que no se hubiera actualizado la conducta ilícita que prevé la norma penal, ni se hubiera iniciado un procedimiento penal contra alguna autoridad, se advierte que la inconformidad de la señora *Julia* deriva de la actuación de la autoridad ministerial, que, en su opinión, generó una afectación a sus derechos; en particular, el derecho a participar en la investigación y conocer su desarrollo.

47. Al supervisar esa actuación, la Jueza estimó que negar copias de la indagatoria a la señora *Julia* vulneró sus derechos, por lo que concedió el amparo y ordenó a la autoridad expedirle copias. Así, esta Sala advierte que el análisis de constitucionalidad de la norma no daría mayor alcance a la protección constitucional otorgada, por lo que queda firme el sobreseimiento decretado por la Jueza y recuerda los precedentes del Tribunal Pleno y de esta Sala que han claramente declarado que las víctimas deben acceder a la investigación, en particular cuando se trata de violaciones graves de derechos humanos.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> **Código Penal del Estado de Veracruz**

**"Artículo 348.** Al servidor público que, por cualquier medio, facilite información sobre mandamientos expedidos por autoridad judicial y tenga como consecuencia que se evada de la acción aquel contra el que vaya dirigido, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión, multa hasta de cincuenta días de salario, destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos por un tiempo igual al de la prisión impuesta.

"Igual sanción se aplicará al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la investigación ministerial."

<sup>15</sup> Ver amparo en revisión 382/2015, resuelto por la Primera Sala el 2 de marzo de 2016, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge



48. Finalmente, la Jueza de Distrito rechazó que las medidas y acciones urgentes del Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas tengan carácter vinculante para las autoridades mexicanas, por lo que –afirmó– su observancia no puede ser supervisada en el juicio de amparo.

49. En opinión de esta Sala, esta determinación fue incorrecta. Una de las cuestiones que debe resolver la Sala en este recurso de revisión es precisamente la vinculatoriedad de las medidas y acciones urgentes que el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas emite en los casos sometidos a su conocimiento como órgano autorizado para interpretar y aplicar las disposiciones de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la cual integra el parámetro de regularidad constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano.<sup>16</sup>

---

Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y por mayoría de cuatro votos respecto de los efectos, en contra del voto del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Además, el amparo en revisión 554/2013, resuelto en sesión de 25 de marzo de 2015, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo en revisión 835/2018, resuelto en sesión de 9 de octubre de 2019, por unanimidad de 5 votos de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, y amparo en revisión 1284/2015, resuelto el 13 de noviembre de 2019, por unanimidad de 4 votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá.

<sup>16</sup> Ver la tesis 1a./J. 64/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 272, de título, subtítulo y texto: "DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES. SU INTERPRETACIÓN CONSTITUYE UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO. Los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano forman parte del ordenamiento jurídico interno, de modo que amplían el catálogo de aquéllos, lo que fue uno de los objetivos de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 y el 10 de junio de 2011. Así, en la primera reforma se amplió expresamente la procedencia del juicio de amparo a aquellos casos en los cuales se hubiesen violado derechos previstos en los tratados internacionales, con independencia de que estén reconocidos o no en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que en la segunda, se reconoció que en México todas las personas son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. Ahora bien, en atención a que el juicio de amparo es un mecanismo jurisdiccional creado para proteger los derechos humanos, los temas propiamente constitucionales –interpretación directa de preceptos constitucionales– planteados en los juicios de amparo directo y, especialmente, en los recursos de revisión promovidos contra las ejecutorias que resultan de ellos, se referirán a la interpretación de derechos fundamentales. Por lo anterior, sería imposible



50. Esta Suprema Corte ha reconocido que el Estado Mexicano, al ratificar un tratado internacional, contrae obligaciones frente a la comunidad internacional. En el caso, la convención en la materia incide en los derechos de las víctimas directas e indirectas<sup>17</sup> de desaparición forzada, como delito y como violación grave de derechos fundamentales, por lo que se debe velar por su cumplimiento; en particular, se debe garantizar el efectivo acceso a la justicia de las víctimas directas e indirectas mediante los mecanismos reconocidos por esos instrumentos.

51. Esta Sala debe determinar, entonces, el alcance de los pronunciamientos derivados de estos procedimientos internacionales y su vinculatoriedad para las autoridades mexicanas, en especial, las que participan en la investigación de los delitos de desaparición de personas y en la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas. Al involucrar un estudio de fondo, esta Sala estima que no es posible concluir que el asunto es improcedente.<sup>18</sup>

#### *Precisión de los actos reclamados y materia de la revisión*

52. En consecuencia, esta Sala estima que se debe revocar el sobreseimiento decretado por la Jueza de Distrito y, en términos del artículo 74 de la Ley de

---

impugnar en un recurso de revisión la falta o indebida interpretación de un derecho humano reconocido en los tratados internacionales si dicha interpretación no se considera como un tema propiamente constitucional, lo cual resultaría contrario al funcionamiento del amparo directo y del recurso de revisión, así como del propio texto constitucional, pues aun cuando el principio rector del recurso de revisión prevé un campo de acción limitado para su procedencia contra las sentencias de amparo directo, la Constitución se reformó para incluir expresamente a los derechos reconocidos en los tratados internacionales como parte del catálogo de derechos que gozan de protección constitucional, lo cual se armonizó con la reforma en materia de amparo que reconoció la procedencia del juicio para reparar las posibles violaciones cometidas a dichos derechos. En ese sentido, si bien esa ampliación de los derechos tutelados vía juicio de amparo no se incluyó expresamente en el artículo 107, fracción IX, constitucional, ello no puede interpretarse aisladamente del resto de los principios constitucionales, especialmente de aquellos recién modificados. Consecuentemente, el recurso de revisión en amparo directo procede para conocer de la interpretación que los tribunales colegiados de circuito hagan de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, independientemente de su reconocimiento en la Constitución, por ser un tema propiamente constitucional."

<sup>17</sup> Artículo 24, párrafo 1, Convención Internacional contra la desaparición forzada de personas.

<sup>18</sup> Ver la Jurisprudencia P./J. 135/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 5, con el contenido siguiente: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse."



Amparo, proceder al estudio de fondo respecto de los actos atribuidos a al fiscal general del Estado de Veracruz, al Fiscal Especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro, Veracruz y el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas y al fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro Veracruz, encargado de las Agencias 1a. y 8a. del Ministerio Público Investigador, y que se precisan a continuación:

a) La omisión de implementar, coordinar y efectuar una investigación diligente, exhaustiva, imparcial y seria, tendiente a lograr la localización del joven *Emiliano*;

b) La omisión de realizar las diligencias relativas a la persecución de los delitos y responsables relacionados con la desaparición de *Emiliano* conforme a los protocolos de búsqueda vigentes y los derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento jurídico mexicano; y,

c) La omisión de implementar las medidas y acciones urgentes \*\*\*\*\* , emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas en favor del joven *Emiliano*, para que éstas fueran observadas y adoptadas durante la investigación.

53. Se anticipa que la Sala estima esencialmente correctas las consideraciones expresadas por la Jueza de Distrito respecto del primero y segundo actos reclamados por el cual concediera la protección constitucional; es decir, respecto de los elementos mínimos que debe cumplir una investigación. Por tanto, la materia de la revisión se limitará –en principio– a dilucidar la obligatoriedad de las medidas y acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzadas, en uso de las facultades conferidas por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

## IX. Estudio de fondo

54. Como ya se indicó en el estudio sobre el sobreseimiento decretado por la Jueza de Distrito en el presente asunto, la materia de este amparo en revisión será –fundamentalmente– responder la pregunta:



¿Están las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus respectivas competencias, obligadas a implementar las acciones urgentes decretadas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, en ejercicio de las facultades conferidas por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada de personas?

55. Para responder esa pregunta, esta Sala dividirá su estudio en tres apartados: a. el parámetro de regularidad constitucional del derecho a no ser objeto de desaparición forzada; b. el derecho a la búsqueda como expresión de los derechos a la verdad y acceso a la justicia en los casos de desaparición de personas, y c. la obligatoriedad de las acciones urgentes y, por ende, la factibilidad de que su cumplimiento sea supervisado por las Juezas constitucionales.

#### Derecho de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada

56. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo primero, que los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por México conforman el ámbito de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado Mexicano. En la contradicción de tesis 293/2011,<sup>19</sup> el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó que los tratados internacionales y la Constitución integran el parámetro de regularidad constitucional de los derechos humanos protegidos en ambos instrumentos, el cual se ve completado con la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El contenido y alcance de estos derechos –de acuerdo con ese precedente– debe definirse e interpretarse en el sentido que otorgue mayor protección a las personas.

57. Los artículos 4o., 14, 16 y 22 constitucionales protegen diversos derechos que son vulnerados cuando una persona es víctima de desaparición forzada; entre ellos, el derecho a la identidad, la protección de la libertad, el ámbito de

<sup>19</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 3 de septiembre de 2013, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza, en contra del voto emitido por el Ministro Cossío Díaz.



la privacidad que debe estar libre de injerencias arbitrarias y la prohibición tajante de actos que supongan que el Estado lesiona más allá de los estrictos límites constitucionales la integridad física, psicológica y moral de alguien.

58. Por su parte, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas,<sup>20</sup> en su artículo 1, reconoce el derecho autónomo de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada,<sup>21</sup> y, en su artículo 2, define esta grave violación de derechos humanos como "el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola (de) la protección de la ley."

59. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas,<sup>22</sup> también en su artículo II, la define como "la privación de la libertad a una

<sup>20</sup> Firmada por el Estado Mexicano el 6 de febrero de 2007, aprobada por la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 2007 y ratificada el 18 de enero de 2008.

<sup>21</sup> Hasta la aprobación de la Convención Internacional no existía un derecho autónomo a no ser sometido a una desaparición forzada o involuntaria. Esto condujo a que durante mucho tiempo la desaparición forzada fuera definida como un fenómeno complejo que violaba un conjunto de derechos individuales, como son el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, etc. Sin embargo, esta definición no ofrecía una protección adecuada. Así, surgió la necesidad de reconocer expresamente un derecho específico a no ser sometido a una desaparición forzada. En su informe ante la Comisión de Derechos Humanos, el experto independiente Manfred Nowak sugirió dos vías de acción para solventar la cuestión: la primera, el establecimiento de un derecho autónomo, inderogable a no ser víctima de una desaparición forzada; la segunda, especificar de manera vinculante que el acto que conduce a una desaparición forzada constituía, además de una privación arbitraria de la libertad, un trato inhumano y degradante (incompatible con el artículo 7 de la Convención de Derechos Civiles y Políticos) como así también una grave amenaza al derecho a la vida y una violación al derecho a tener un recurso efectivo ante una autoridad nacional. La primera alternativa era, en su opinión, la deseable y es la que, finalmente, ha sido recogida en el texto de la Convención Internacional. Así, el artículo 1.1 ha quedado redactado de la siguiente manera: "*Nadie será sometido a una desaparición forzada*". Se trata de una disposición pionera porque por primera vez se reconoce expresamente el derecho específico a no ser sometido a una desaparición forzada y merece especial atención el hecho de que su redacción sea en los mismos términos que la de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, porque es una muestra contundente del valor que se le ha reconocido a este nuevo derecho. Complementariamente, los Estados Parte en la convención se comprometen a tipificar en sus legislaciones penales el delito de desaparición forzada.

<sup>22</sup> Firmada por el Estado Mexicano el 4 de mayo de 2001, aprobada por la Cámara de Senadores el 11 de diciembre de 2001 y ratificada el 9 de abril de 2002.



o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes." Ambas convenciones reafirman la prohibición absoluta de esta deleznable práctica y prevén, entre otras, la obligación, a cargo de los Estados, de investigar exhaustiva, diligente e imparcialmente su ocurrencia, efectos y responsables, así como comprometerse seria y contundentemente con el hallazgo con vida de la persona desaparecida, incluso sin impulso procesal de los familiares de las víctimas.<sup>23</sup> Además, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas señala, en su artículo 5, que la práctica generalizada y sistemática de la desaparición forzada de personas es un crimen de lesa humanidad. Caracterización confirmada por el inciso i) del artículo 7 del Estatuto de Roma.<sup>24</sup>

60. Por su parte, en el ámbito nacional, La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en su artículo 27, al momento de tipificar la desaparición forzada acude a los mismos parámetros del derecho internacional de los derechos humanos y acata la indicación de considerar esta grave violación de derechos humanos como un delito en concordancia con su magnitud. Esa ley afirma: "comete el delito de desaparición forzada de personas,

<sup>23</sup> En definitiva, toda vez que haya motivos razonables para sospechar que una persona ha sido sometida a desaparición forzada debe iniciarse una investigación. Esta obligación es independiente de que se presente una denuncia, pues en casos de desaparición forzada el derecho internacional y el deber general de garantía, imponen la obligación de investigar el caso *ex officio*, sin dilación y de una manera seria, imparcial y efectiva. (Cfr. artículo 12.2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y artículo 13 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Además, la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, establece que: "[e]s obligación de todos los Estados, en cualquier circunstancia, emprender una investigación siempre que haya motivos para creer que se ha producido una desaparición forzada en un territorio sujeto a su jurisdicción y, si se confirman las denuncias, enjuiciar a los autores del hecho" (párr. 62).

<sup>24</sup> Firmado por México el 7 de septiembre de 2000, aprobado por la Cámara de Senadoras el 21 de junio de 2005 y ratificado el 28 de octubre de 2005.



el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero".

61. Esa misma Ley crea las Comisiones de Búsqueda y el Sistema Nacional de Búsqueda con distintas atribuciones, competencias y recursos cuya misión principal es dar sustancia al mayor mandato convencional en materia de desaparición de personas: impulsar y coordinar todos los esfuerzos institucionales para hallar con vida a la persona desaparecida. Además, la ley confirma la necesaria responsabilidad y compromiso, en el ámbito de sus competencias, de todas las instituciones del Estado en esa búsqueda, en especial las encargadas de labores investigativas e indagatorias. Para esta Sala –entonces– es importante, sin duda, empeñarse en identificar a los perpetradores y castigarles en la medida de su responsabilidad por un crimen de incuestionable gravedad, lo cual se ubica dentro del deber específico –prescrito en nuestra Constitución– de sancionar proporcionalmente a quienes han cometido violaciones de derechos humanos y en el mandato convencional de dar a la desaparición forzada de personas el carácter de delito; pero es más importante aún utilizar todos los esfuerzos institucionales disponibles para el hallazgo con vida de la persona reportada como desaparecida, lo cual configura la obligación general de garantía y los deberes específicos de prevenir y reparar las violaciones de derechos humanos.<sup>25</sup>

62. El Pleno de esta Suprema Corte, en el expediente varios 912/2010 (*Rosendo Radilla Pacheco*),<sup>26</sup> resaltó que la violación no cesa hasta en tanto la suerte o paradero de la persona desaparecida no sea plenamente establecido; en otros precedentes, se ha insistido igualmente sobre la continuidad de la violación. Si bien, en un principio, la discusión giraba en torno a la persecución penal del delito, en este asunto, la Sala enfatiza que esta continuidad afecta

<sup>25</sup> Principio 13 de los Principios rectores para la búsqueda de las personas desaparecidas, Comité contra la desaparición forzada de personas de las Naciones Unidas, 8 al 18 de abril 2019.

<sup>26</sup> Resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 14 de julio de 2011.



también la búsqueda. Es decir, en ningún momento debe descuidarse o ignorarse la obligación de destinar todos los recursos necesarios para dar con la suerte o paradero de la persona desaparecida e identificar a las personas responsables de su desaparición.

63. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a lo largo de los años, ha consolidado una consistente línea jurisprudencial en materia de desaparición forzada de personas. En el Caso *Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*,<sup>27</sup> por ejemplo, la Corte regional señaló la naturaleza compleja y pluriofensiva de la desaparición forzada a partir del impacto indiscutible que ésta tiene en multiplicidad de derechos. En ese caso, la Corte señaló como vulnerados el derecho a la personalidad jurídica (artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); el derecho a la integridad personal, incluida la prohibición de ser sometido a tortura<sup>28</sup> u otras formas de trato cruel inhumano y degradante, (Artículo 5); el derecho a la libertad personal (artículo 7), y el derecho a la vida (artículo 4).

64. En este punto, esta Sala desea subrayar que tanto esta Corte regional como la Primera Sala han señalado que el derecho a la vida no sólo supone obligaciones negativas para el Estado, sino obligaciones positivas de facilitar el desarrollo de una vida digna,<sup>29</sup> lo cual incluye un proyecto de vida que exprese

<sup>27</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

<sup>28</sup> La prohibición de la tortura ha adquirido el carácter de *ius cogens*, tal como lo señalan los estándares nacionales e internacionales. Es importante recordar, en este momento, la adopción por parte de México de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, firmada el 10 de febrero de 1986, aprobada por el Senado el 16 de diciembre de 1986 y ratificada el 22 de junio de 1987, así como el amparo en revisión 703/2012, resuelto por la Primera Sala en sesión de 6 de noviembre de 2013, por unanimidad de votos, entre otros precedentes de esta Sala.

<sup>29</sup> Cfr. *inter alia*, Corte IDH. *Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306; Corte IDH. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63; Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo,



las aspiraciones y potencialidades de una persona. El derecho a la vida digna debe ser entendido no sólo como el derecho al mantenimiento de la vida en su acepción biológica, sino como el derecho a (i) la autonomía o posibilidad de construir el "proyecto de vida"<sup>30</sup> y de determinar sus características (vivir como se quiere); (ii) ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), y (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).<sup>31</sup> El concepto de proyecto de vida demuestra la importancia de las expectativas que cada persona tiene para su vida de acuerdo con sus condiciones y su contexto, y tiene como fundamento la autodeterminación de cómo cada una quiere vivir su vida.

65. A esta Sala le parece innegable que la desaparición de personas no sólo interrumpe y afecta de manera definitiva la plena realización de un proyecto de vida de la víctima directa y de las víctimas indirectas, sino que coloca la vida y la integridad personal de la persona desaparecida en riesgo permanente, pues no existe para ella ninguna protección jurídica. De ahí que la búsqueda inmediata, acuciosa y diligente de la persona desaparecida sea una obligación ineludible a cargo del Estado, la cual debe emprenderse sin obstáculos

---

Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, y Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112. Además, el amparo en revisión 1388/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 15 de mayo de 2019, por unanimidad de cinco votos y el amparo directo 6/2008, resuelto por el Tribunal Pleno en sesión de 6 de enero de 2009, del que derivó la tesis con el rubro y texto siguientes: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE. De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente."

<sup>30</sup> Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42.

<sup>31</sup> Corte Constitucional Colombiana, sentencia C-355/06.



injustificados y con toda la fuerza institucional disponible. Así se desprende de uno de los deberes específicos contenidos en el artículo primero constitucional: investigar exhaustivamente las violaciones de derechos humanos.<sup>32</sup>

66. La caracterización pluriofensiva y permanente de la desaparición forzada se deduce no sólo de la propia definición del artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, los trabajos preparatorios a ésta,<sup>33</sup> su preámbulo y normativa,<sup>34</sup> sino también de otras definiciones contenidas en diferentes instrumentos internacionales<sup>35</sup> que señalan como elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o paradero de la persona interesada.<sup>36</sup> La desaparición forzada –ha dicho la Corte Interame-

<sup>32</sup> En tal sentido, esta obligación implica el deber de los Estados Parte de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado –afirmó la COIDH al resolver el caso de Rosendo Radilla– está en el deber jurídico de "[p]revenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación."

<sup>33</sup> *Cfr.* Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1987-1988, Capítulo V.II. Este delito "es permanente por cuanto se consume no en forma instantánea sino permanente y se prolonga durante todo el tiempo en que la persona permanece desaparecida" (OEA/CP-CAJP, Informe del presidente del Grupo de Trabajo Encargado de Analizar el Proyecto de CIDFP, doc. OEA/Ser.G/CP/CAJP-925/93 rev.1, de 25.01.1994, p. 10).

<sup>34</sup> El artículo II de la CIDFP dispone que "[s]e considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes". El artículo III de ese instrumento señala, en lo pertinente, que: "[d]icho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima".

<sup>35</sup> *Cfr.* Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Desaparición Forzada o Involuntaria de Personas, Observación General al artículo 4 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 15 de enero de 1996. (E/CN. 4/1996/38), párr. 55, y artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

<sup>36</sup> *Cfr. Caso Gómez Palomino Vs. Perú, supra nota 51, párr. 97; Caso Ticona Estrada Vs. Bolivia, supra nota 23, párr. 55; y, Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 44, párr. 60.*



ricana en sus precedentes— implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema.<sup>37</sup>

67. En los Casos *Rosendo Radilla Vs. México*,<sup>38</sup> *Gómez Palomino Vs. Perú*,<sup>39</sup> *Alvarado Espinoza Vs. México*,<sup>40</sup> *Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*,<sup>41</sup> *Caso Blake Vs. Guatemala*,<sup>42</sup> *Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú*,<sup>43</sup> entre otros que integran la sólida línea jurisprudencial interamericana acerca de la desaparición forzada de personas, la Corte ha confirmado su carácter pluriofensivo,<sup>44</sup> su naturaleza permanente o continua<sup>45</sup> y ha urgido sobre la necesidad de que el análisis de la desaparición tenga en cuenta todos los hechos que la conforman y la consideración del contexto, y que los Estados responsables acudan a todas las herramientas que los instrumentos de protección de derechos humanos proporcionan para privilegiar el hallazgo con vida de la persona desaparecida, pues no puede olvidarse que una de las finalidades principales de esta violación es imposibilitar —con distintos medios— dar con la suerte o paradero de la persona desaparecida.<sup>46</sup> Esta aproximación ha sido compartida por el Comité de Derechos Humanos en los Casos *Christian Téllez Padilla*,<sup>47</sup> *Jesús Israel Moreno Pérez*<sup>48</sup> y *Víctor Manuel Guajardo Rivas*,<sup>49</sup> todos contra México. En todos estos precedentes, se insistió en la importancia de la celeridad y continuidad de la

<sup>37</sup> Cfr. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*, supra nota 83, párr. 84; *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala*, supra nota 24, párr. 91, y *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, supra nota 44, párr. 59.

<sup>38</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*. Op. Cit.

<sup>39</sup> Corte IDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.

<sup>40</sup> Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.

<sup>41</sup> Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22.

<sup>42</sup> Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36.

<sup>43</sup> Corte IDH. *Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 360.

<sup>44</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*. Op. Cit., párrafo 138, 139, así como varios precedentes más ya mencionados en el cuerpo de la presente sentencia.

<sup>45</sup> Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza Vs. México*, Op. Cit., párrafo 165.

<sup>46</sup> *Ibidem*, párrafo 166.

<sup>47</sup> Comité de Derechos Humanos, 13 de septiembre de 2019 párrafos 9 en adelante.

<sup>48</sup> Comité de Derechos Humanos, 28 de noviembre de 2019, párrafos 12.1 en adelante.

<sup>49</sup> Comité de Derechos Humanos, 29 de noviembre de 2019, párrafos 12.1 en adelante.



investigación,<sup>50</sup> en la exigencia de dedicar esfuerzos institucionales a la búsqueda, así como la valoración del sufrimiento de las víctimas indirectas.<sup>51</sup>

68. La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992, confirma que la desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos y señala cómo ésta atenta contra otros derechos como la libertad, la vida, la seguridad, la integridad personal y el derecho a estar libre de tortura. Asegura también que las detenciones deben supervisarse, registrarse, fundarse y motivarse.

69. Esta Sala reconoce –entonces– la autonomía del derecho a no ser sometido a desaparición forzada, tal como surge de los instrumentos internacionales que fueron citados, pero también –a partir de ellos– sostiene el carácter pluriofensivo de esta violación grave de derechos humanos y su impacto innegable en derechos cuya protección constitucional y convencional es indiscutible, debido a la interdependencia de los derechos humanos.

70. Como puede observarse de las legislaciones y precedentes mencionados y que integran el parámetro de regularidad constitucional del derecho a no ser sometido a desaparición forzada, ésta supone la participación del Estado, mediante sus agentes o de cualquier persona o grupo que obre con su aquiescencia, apoyo, colaboración, autorización, entre otras formas de participación legalmente determinables, con indiferencia del grado e intensidad de dicha participación, en cualquier forma de privación de la libertad (incluso las detenciones legales en su forma pueden devenir en desapariciones forzadas cuando éstas reúnen ciertas características) seguida de la negativa de reconocer esta privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida a quien se sustrae de esta forma de la protección de la ley.

71. Encontrar a la persona desaparecida e identificar y castigar a los responsables otorga contenido y sustancia a los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos. Deberes

<sup>50</sup> *Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Op. Cit.* En el mismo sentido: caso *Christian Tellez Vs. México* del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (CCPR/C/126/D/2750/2016), párrafo 9.2.

<sup>51</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México. Op. Cit.*, párrafo 253.



previstos en el artículo primero de nuestra Constitución y que comprometen al Estado Mexicano a una búsqueda diligente, exhaustiva y continua, a una investigación imparcial y efectiva sobre la suerte o paradero de la persona desaparecida y sobre la identidad de los perpetradores, y a garantizar que éstos enfrenten las consecuencias jurídicas que corresponden a sus hechos delictivos. Estas obligaciones son aún más críticas ante el mínimo indicio de la participación de agentes estatales o grupos que actúan con su complicidad o aquiescencia en la desaparición. Esta Sala considera oportuno señalar que, dado que la desaparición forzada está integrada por más de una conducta, ésta puede ser cometida con la intervención de una o más personas, ya sea por autoría ejecutiva, ya sea directa, parcial o parcial con reparto de funciones, e incluso por autoría no ejecutiva, de acuerdo con la legislación penal aplicable.

72. Esta Sala estima –entonces– que la desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos, que exhibe la incapacidad del Estado de garantizar el derecho a la integridad, seguridad, libertad y dignidad de las personas sujetas a su jurisdicción, cuyo parámetro de regularidad constitucional contiene no sólo la obligación de castigar a los responsables y asignarles las consecuencias jurídicas proporcionales con la magnitud de su violación, sino la impostergable obligación de búsqueda de la persona desaparecida con toda la fuerza institucional disponible y con toda la coordinación institucional necesaria para lograr ese cometido.

73. Una vez establecido el parámetro de regularidad constitucional de derecho de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada, corresponde determinar la existencia de un derecho a la búsqueda, lo que esta Sala hará a partir de ese parámetro y su interrelación con los derechos cruciales a la justicia y a la verdad.

#### Justicia y verdad: derecho a la búsqueda

74. En el caso, la Jueza tuvo por probado que el 11 de diciembre de 2013, aproximadamente a las 14:00 horas, *Emiliano*, de 16 años, se encontraba en su lugar de trabajo en la ciudad de Veracruz, Veracruz, cuando llegó un grupo de civiles y policías, quienes se introdujeron en el negocio y lo detuvieron; lo subieron a una camioneta y le informaron al dueño y encargado del establecimiento que el motivo de su detención era que había sido señalado como cómplice de un robo. Hasta ahora se desconoce el paradero del joven *Emiliano*.



75. Al revisar las constancias que integraron la averiguación previa, la Jueza de Distrito observó una investigación errática e inconsistente con la urgencia de localizar al hijo de la señora *Julia*, y dar con los responsables de su desaparición, a pesar de existir evidencia disponible que debiera conducir a líneas de investigación precisas y eficientes. Ante este hallazgo, la Jueza concedió el amparo y ordenó que la investigación se ciñera a los estándares nacionales e internacionales de debida diligencia para prevenir e investigar violaciones de derechos humanos y sobre búsqueda de personas desaparecidas, privilegiando la localización con vida del joven *Emiliano*. Para ello, ordenó que al fiscal auxiliar de la Fiscalía Regional Zona Centro, Veracruz, encargado de las Agencias Primera y Octava del Ministerio Público Investigador la realización de las siguientes actuaciones:

a) Ajustar su actuación a lo dispuesto por los artículos 1o., 14, 17 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y concluir eficazmente la fase de investigación hasta dar con el paradero del joven *Emiliano*, pues hasta el momento no predomina una línea investigativa.

b) Seguir las líneas de investigación de desaparición del joven *Emiliano*, tomando en cuenta que el 11 de diciembre de 2013 también desapareció otro menor en similares circunstancias, por lo que la autoridad tiene el deber de establecer patrones en los que considere el contexto en el que ocurrieron los hechos.

c) Ordenar las diligencias de confrontación necesarias entre los testigos que presenciaron la privación de la libertad del buscado con los elementos policíacos y de la Secretaría de Marina que han comparecido en la indagatoria y con los que en el futuro cite a comparecer con motivo de sus investigaciones.

d) Ordenar las diligencias necesarias para establecer una cronología sobre los lugares en los que posiblemente estuvo el joven *Emiliano* en los días posteriores a su privación de la libertad, de acuerdo con el reporte emitido por Radio Móvil DipSA, S.A. de C.V. sobre el detalle de llamadas, localización geográfica en tiempo real del número telefónico del buscado y los dictámenes periciales rendidos. Una vez establecidos los lugares, proceder a su investigación.



e) Realizar una búsqueda exhaustiva en redes sociales que le proporcione datos o indicios del paradero del desaparecido, con los datos proporcionados por los testigos.

f) Ordenar las diligencias necesarias para tomar la declaración del señor *Bernardo*, quien puede proporcionar datos sobre el paradero del desaparecido, en atención a lo expresado por la señora *Julia* en su comparecencia el 8 de febrero de 2017 ante la autoridad responsable.

g) Disponer todas las diligencias pertinentes para identificar los restos encontrados en las fosas clandestinas, tanto en el Estado de Veracruz, como en el resto del país. Requerir la colaboración de las diversas procuradurías para realizar una búsqueda e identificación exhaustiva, atendiendo a lo establecido por los estándares internacionales en la materia.

h) Remover todos los obstáculos que impidan la debida investigación de los hechos y, por ende, usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones sean expeditas. Además, proporcionar regularmente información a la madre de la víctima sobre los avances en la investigación y darle pleno acceso a las constancias de la averiguación previa.

i) Asegurar que los distintos órganos que participen en la indagatoria satisfagan a cabalidad la encomienda que se les dirija de manera adecuada, independiente e imparcial.

j) Realizar las investigaciones conforme a los protocolos y manuales que sirvan de orientación o sean de observancia obligatoria para casos como el que se analiza y privilegiar, en todo momento, el conocimiento de la verdad y la localización del desaparecido.

k) Establecer líneas de investigación relacionadas con la información obtenida a partir de las pruebas recabadas; establecer hipótesis y realizar las diligencias necesarias para comprobarlas.

l) Instaurar una logística efectiva para la obtención de más datos que hagan posible la localización del joven *Emiliano*.



m) Realizar todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos y la identificación de los responsables, con independencia del tiempo transcurrido.

76. Esta Sala encuentra esos lineamientos –ampliados a las autoridades responsables que no fueron estimadas por la Jueza como tales– conformes con los estándares nacionales e internacionales sobre el derecho a no ser sometida a desaparición forzada (expuesto en el apartado precedente) y en materia de búsqueda de personas, tal como se desarrollará a continuación. Por tanto, los confirma.

77. En efecto, después de revisar el expediente de esta investigación, esta Sala comparte la conclusión de la Jueza y reafirma que las autoridades responsables deben acatar esas órdenes en todos sus términos para reconducir el curso de una investigación no suficientemente diligente, pero advierte a las autoridades responsables que –en uso de las facultades indagatorias, conferidas por la Constitución, y su obligatoria capacidad técnica– deben explorar exhaustivamente las líneas de investigación resultantes de las diligencias practicadas, conducidas con base en el contenido y alcance del derecho a no ser víctima de desaparición forzada y a ser buscada que tiene toda persona sujeta a la jurisdicción del Estado, tal como fue considerado por la Jueza al conceder el amparo y como se precisará en esta ejecutoria. En todo tiempo, las autoridades responsables protegerán y garantizarán la integridad de la investigación de la desaparición forzada como delito, así como sus resultados, emprendiendo la búsqueda del joven *Emiliano* con prontitud, debida diligencia y recurriendo a todos medios institucionales disponibles, sin comprometer la calidad de la evidencia y tramitando las autorizaciones judiciales necesarias para el desahogo de las actuaciones que así lo requieran.

78. Esta Sala también insiste con la Jueza en que las autoridades realicen todas las averiguaciones necesarias y con todos los recursos institucionales disponibles para determinar la suerte o paradero del joven *Emiliano*, hijo de la señora *Julia*, y para identificar a los responsables de su desaparición.

79. En este apartado –entonces– la Sala ahondará en algunos criterios sobre la búsqueda de personas, preocupación primordial de la señora *Julia* y



su hijo al interponer esta revisión y materia esencial de las acciones urgentes cuya obligatoriedad fue descartada por la Jueza de Distrito.

80. La Corte Interamericana, en los Casos *Alvarado Espinoza y Rosendo Radilla*, ambos contra México, resolvió que cuando se trata de desaparición forzada, la obligación de investigar conlleva el deber de dirigir los esfuerzos del aparato estatal para desentrañar las estructuras que permitieron esas violaciones, sus causas, sus beneficiarios y sus consecuencias, y no sólo descubrir, enjuiciar y, en su caso, sancionar a los perpetradores inmediatos, adoptando una visión comprehensiva de los hechos que tenga en cuenta los antecedentes y el contexto en que ocurrieron y que busque develar las estructuras de participación. Para ello, las autoridades deben generar hipótesis y líneas de investigación, según los contextos relevantes, para determinar las personas que, de diversas formas, permitieron, diseñaron y ejecutaron intelectual y materialmente el hecho, los patrones de actuación conjunta y los beneficiarios del crimen, según sus correspondientes responsabilidades.<sup>52</sup>

81. Como puede observarse, los distintos estándares internacionales citados y los que a éstos refieren como parte de la línea jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos insisten en la importancia de reconocer la influencia del contexto en el que ocurren las desapariciones no sólo para definir el sentido y las líneas de investigación, sino –en su momento– para decidir sobre la gravedad de la responsabilidad del Estado al abstenerse de tomar todas las medidas necesarias para establecer el paradero de las personas desaparecidas, en términos del principio 8 de los principios rectores para la búsqueda de las personas desaparecidas del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada:<sup>53</sup>

<sup>52</sup> "Lo anterior resulta aplicable al caso, en atención a los contextos relevantes, por lo cual las autoridades han debido investigar diligentemente para develar posibles patrones de acción conjunta o estructuras criminales complejas". Cfr. Corte IDH. Caso *Alvarado Espinoza Vs. México*, Op. Cit.

"La Corte reitera que la obligación de investigar violaciones de derechos humanos se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la Convención. A la luz de ese deber, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva". Cfr. *Alvarado Espinoza Vs. México*

<sup>53</sup> Aprobado del 8 al 18 de abril de 2020.



"La estrategia de búsqueda integral debe tomar en cuenta el análisis de contexto. Los análisis de contexto pueden servir para determinar patrones, esclarecer los motivos y el *modus operandi* de los perpetradores, determinar perfiles de las personas desaparecidas y establecer las particularidades regionales que explican las desapariciones. La autoridad competente debe hacer los análisis de contexto de manera autónoma, de acuerdo con criterios científicos y no solamente con base en la información derivada de los casos individuales investigados. Los análisis de contexto no deben ser pretexto para excluir de antemano hipótesis de investigación y búsqueda que *prima facie* no encajen en ellos."

82. Por tanto, esta Sala confirma la determinación de la Jueza de que las autoridades responsables consideren, dentro de sus investigaciones y sus labores de búsqueda, la situación de violencia en Veracruz, la extensión de la desaparición de personas en el país y en ese estado en concreto, la identificación de un patrón específico en estos eventos y las características de los operativos policiacos desplegados el día en que ocurrió la desaparición del joven *Emiliano*, hijo de la señora *Julia*, ambes quejoses en este amparo en revisión.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> En el Caso Alvarado Espinoza vs México, la COIDH señaló: "... a nivel interno la CNDH ha dado cuenta, en múltiples informes anuales, en un informe especial, así como en un informe dirigido al Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, de la existencia de dicho contexto generalizado de desapariciones de personas y de la gravedad de esta problemática asociada al escenario de violencia que enfrenta México, particularmente desde el año 2007 hasta la actualidad. En este sentido, en 2017, la CNDH concluyó la existencia de 29,903 casos de desapariciones registrados desde 2007 hasta octubre de 2016 en las bases de datos oficiales, de los cuales el 82.71% se concentraron en 11 entidades del país. [una de ellas, Veracruz] La CNDH también señaló que hasta 2015 habría recibido información sobre 260 denuncias por el delito de desaparición forzada de personas. No obstante, reiteró su preocupación por el desconocimiento del paradero de las miles de personas desaparecidas en México y destacó que las inconsistencias y deficiencias de la información oficial disponible al respecto han sido un impedimento para dimensionar adecuadamente la magnitud de este problema y determinar con precisión 'cuántos de esos casos corresponden a desaparición forzada de personas, cuáles son imputables a sujetos vinculados con la delincuencia organizada y el número de víctimas cuyos hechos que propiciaron su ausencia responden a otras causas diferentes a las señaladas'.

"En cuanto a las falencias en las investigaciones y ausencia de respuesta judicial y reparación en los casos de desapariciones forzadas, el GTDFI, tras su misión a México en 2011, señaló la existencia de un patrón crónico de impunidad y la falta de confianza de las víctimas de desaparición forzada en el sistema de justicia y en las autoridades, incluyendo las Fuerzas Armadas, donde no se estarían realizando los esfuerzos suficientes para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la verdad y la reparación; lo cual, a su parecer, era manifestación de la falta de voluntad o incapacidad estatal para realizar



83. La desaparición forzada de personas es innegablemente –así lo afirman– consiste y contundentemente los instrumentos y estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos– una violación grave de derechos humanos. Como tal, activa de manera cualificada y con diligencia extrema los deberes específicos contenidos en el artículo primero constitucional: prevenir, investigar, sancionar y reparar.<sup>55</sup> Estos deberes específicos son correlativos de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación. Esta Sala entiende –entonces– que la búsqueda de las personas desaparecidas con la intención de establecer su suerte o paradero y la investigación sobre los hechos que originaron su desaparición es un momento crítico para las víctimas y sus legítimas pretensiones de verdad y justicia.

84. Esta Sala ya ha señalado en sus precedentes que, de acuerdo con los artículos 17 constitucional y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Dere-

---

investigaciones efectivas en tales casos. En 2015, el GTDFI reiteró sus conclusiones en cuanto a que la impunidad generalizada en México perduraba como patrón crónico y era un factor que propiciaba la reiterada perpetración de las desapariciones forzadas", mientras que el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU manifestó su preocupación por la impunidad respecto de los casos denunciados por desaparición forzada, 'que se expres[ó] en la casi inexistencia de condenas por este delito'. El Observatorio, reporte Veracruz, política y violencia: 'Veracruz a su vez ha sido considerado uno de los lugares más peligrosos de México de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública. En la base de la Fiscalía General de Veracruz de 17 de noviembre de 2017, se identifican 2433 registros, lo que coincide con las personas que están en proceso de búsqueda según informe de la Fiscalía Especializada en Denuncias de Personas Desaparecidas publicado el 8 de agosto de 2017. Cabe aclarar que la cantidad de personas denunciadas como desaparecidas en la fiscalía en el periodo 2006-2016 son 5934 de las cuales 3501 (59%) han sido localizadas (362 sin vida y 3139 con vida, equivalentes a 10% y 90% del total de localizados, respectivamente). La Fiscalía de Veracruz tiene abiertas 124 carpetas de investigación por la desaparición forzada de 202 personas en 52 municipios del estado. Al 13 de julio de 2020, la Comisión Nacional de Búsqueda reportaba un total de 73,201 personas desaparecidas y no localizadas. Veracruz es uno de los estados que concentra el mayor número de personas desaparecidas y no localizadas al 13 de julio de 2020: 2,075. Conviene señalar que el registro de personas desaparecidas se actualiza día a día."

<sup>55</sup> Al resolver el amparo en revisión 476/2014, esta Primera Sala determinó que las autoridades deben tomar las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos, asumiendo los deberes específicos de prevención, protección, investigación y reparación, reconocidos en el artículo 1o. constitucional. En ese mismo amparo, la Sala estableció que las violaciones a los derechos humanos deben ser investigadas para evitar la impunidad y restablecer –en la medida de lo posible– la plenitud de los derechos humanos.



chos Humanos, todas las personas gozan del derecho de acceso a la justicia, que comprende los derechos al debido proceso, a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva.

85. El derecho de acceso a la justicia es –ha dicho la Sala– un derecho complejo con tres dimensiones.<sup>56</sup> Desde el punto de vista formal, el derecho de acceder a la justicia supone la consagración universalista del derecho y la entrada sin restricción a los tribunales y otros medios institucionales de defensa de los derechos. En su vertiente sustantiva, la garantía de acceso a la justicia se refiere al contenido protector de las resoluciones recaídas sobre pretensiones legítimas. Finalmente, un entendimiento estructural del acceso a la justicia examina el contexto social y económico que determina si se puede acudir o no a un tribunal u otro medio institucional de defensa, y la forma, condiciones y consecuencias de ese acudimiento. Esta concepción tridimensional del acceso a la justicia compromete a mirar las desigualdades existentes en el país, el contexto adverso o propiciatorio de violaciones graves de derechos humanos y la forma en que éstos inciden en la satisfacción pronta de pretensiones legítimas.

86. Desde esta perspectiva tridimensional del acceso a la justicia, no bastará con obtener *cualquier* respuesta del sistema jurídico, sino que –en el caso particular de la desaparición forzada– es necesario que esa respuesta sea el producto de una investigación exhaustiva e imparcial, conducida a partir de la presunción de vida de la persona desaparecida, empeñada y comprometida con su hallazgo y en la persecución penal de los responsables.<sup>57</sup> Esta concepción del acceso a la justicia destaca la importancia de la participación de las víctimas en los procesos de investigación y búsqueda, así como el derecho a conocer sus avances de manera oportuna, respetuosa y digna.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Amparo en revisión 1284/2015 (*Caso Karla Pontigo Lucciotta*), resuelto por esta Primera Sala en sesión de 13 de noviembre de 2019, por unanimidad de cinco votos.

<sup>57</sup> Incluso los principios 12 y 13 de los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada (16o. Periodo de sesiones, 8 al 18 abril de 2019), insisten en señalar cómo la investigación penal y la búsqueda deben combinarse en todo momento.

<sup>58</sup> "La Corte ha establecido que los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. Además, ha considerado que, en casos que involucran la desaparición forzada de personas, es posible entender que la violación del derecho a la integridad de los



87. Es crucial –entonces– que las pretensiones de justicia de las víctimas y las informaciones que éstas entreguen sean suficientemente consideradas en esos procesos, los cuales deben orientarse a la localización con vida de las víctimas, la determinación de la verdad, y la persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos, como componentes esenciales del ámbito normativo del derecho de acceder a la justicia<sup>59</sup> cuando se trata

familiares de las víctimas es una consecuencia directa de ese fenómeno, que les causa un severo sufrimiento por el hecho que se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades de proporcionar información acerca del paradero de las víctimas o de realizar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido." *Caso Alvarado Espinoza Vs. México*, párrafo 263.

<sup>59</sup> Ver la tesis 1a./J. 79/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 244, de título y subtítulo: "VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. TIENE DERECHO A INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS INTERMEDIAS Y DEFINITIVAS EN EL PROCESO PENAL, AUN CUANDO LA LEY NO LO LEGITIME PARA ELLO (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 353 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO). El precepto citado que prevé que tienen derecho a apelar el Ministerio Público, el inculpado y los defensores, debe interpretarse conforme al derecho humano de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el caso involucra la existencia de un recurso efectivo, el derecho a la verdad y a la justicia, que en favor de la víctima u ofendido del delito son reconocidos por la Constitución, por lo que debe leerse en el sentido de que la víctima u ofendido del delito tiene derecho de apelar la sentencia, los autos o las resoluciones previstas en los artículos 354 y 355 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato, con la finalidad de defender directa o indirectamente los derechos que consagran en su favor el artículo 20, apartado B, de la Constitución Federal, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, y los tratados internacionales, de conformidad con el numeral 1o., párrafo primero, de la Norma Fundamental. Lo anterior, conforme al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la propia Constitución, el cual se configura como una directriz consustancial del sistema jurídico-político mexicano que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución y que por ello la coloca por encima de todas las leyes y de todas las autoridades. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad un deber de ajustar los actos desplegados en el ejercicio de sus atribuciones a sus preceptos, por lo que el Poder Legislativo, al expedir las leyes, debe observar la Ley Suprema, de igual forma que el Ejecutivo y el Judicial al ejercer sus facultades. Así, considerar que la legitimación para impugnar las resoluciones intermedias y definitivas en el proceso penal está constreñida sólo al Ministerio Público, inculpado y defensores, como lo hace el artículo 353 del código referido, haría nugatorios los derechos humanos de la víctima u ofendido del delito contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya motivación legislativa fue la de rescatarlos del olvido en que se encontraban, factor que motivó a reconsiderar a nivel constitucional la posición que ocupan en la etapa preliminar de averiguación previa y el proceso penal, con el propósito de mejorar su situación jurídica y afianzar su participación activa, principalmente para obtener la reparación del daño que el hecho típico les originó;



de desaparición forzada de personas. En tal sentido, cuando el Estado tiene conocimiento de una desaparición, tiene el deber de iniciar una investigación exhaustiva, diligente e imparcial, aun cuando no se haya presentado denuncia formal.<sup>60</sup>

88. La búsqueda, el hallazgo de la suerte o paradero de la persona desaparecida y la determinación de las responsabilidades asociadas con esa desaparición integran también el derecho a la verdad de las víctimas. La pretensión de la víctima de una violación de derechos humanos de encontrar la "verdad" como respuesta estatal es un componente esencial de la validez y legitimidad de la justicia. De hecho, el derecho a saber es reconocido por el *corpus iuris internacional* como un derecho fundamental.

89. La Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>61</sup> ha resuelto que toda persona tiene derecho a conocer la verdad, y que una modalidad de las reparaciones es precisamente que el Estado satisfaga dicho derecho. El tribunal regional ha resuelto también que el derecho de las víctimas y/o sus familiares a obtener de los órganos competentes el esclarecimiento de los hechos violatorios de los derechos humanos y las responsabilidades correspondientes es justamente el núcleo del derecho a la verdad.

90. El principio 4 del "Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad"<sup>62</sup> señala que "... las víctimas y sus familiares tienen el derecho ... a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones ...". Ahí se

---

de ahí que los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito derivados de un proceso penal, no pueden hacerse nugatorios por un deficiente o insuficiente desarrollo normativo por parte del legislador secundario. Las anteriores consideraciones no deben entenderse en el sentido de que las víctimas u ofendidos del delito deben agotar el recurso de apelación previo a acudir al juicio de amparo, porque precisamente la falta de legitimación normativa para hacerlo impide que les sea exigible agotar el principio de definitividad."

<sup>60</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*, Op. Cit. párrafo 169.

<sup>61</sup> Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70.

<sup>62</sup> Informe de Diane Orentlicher, "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad", 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1., 8 de febrero de 2005.



reconoce también la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos.<sup>63</sup> Esta garantía adquiere dimensiones críticas en contextos generalizados de violencia o donde se perpetran crímenes que pueden tener alguna de las características de la sistematicidad, como ocurre en México con la desaparición de personas.

91. La Sala ya ha reconocido en sus precedentes<sup>64</sup> que una de las reivindicaciones de las víctimas es que se reconozca el daño que se les ha causado. Es fundamental, por tanto, reconocer que las víctimas han sido agraviadas; algo que sólo puede lograrse a partir de investigaciones conducidas con diligencia y que finalicen con un relato conforme con evidencia exhaustivamente recabada y analizada profesional e imparcialmente. Actitud de la autoridad que será consistente con las aspiraciones de justicia de las víctimas. Las víctimas y sus familias tienen derecho a nombrar el abuso que han sufrido, encontrar a sus personas queridas, identificar a los perpetradores, conocer las causas que originaron las violaciones<sup>65</sup> y a que las autoridades competentes se comprometan con todos estos fines.

92. Una investigación eficaz requiere el desarrollo de vías racionales de investigación; un análisis detenido de los hechos, y una amplia obtención de pruebas, incluidas opiniones de personas expertas en los distintos componentes, antecedentes y consecuencias de la desaparición, así como en los elementos necesarios y eficientes para la búsqueda. De esta forma, el Estado debe asegurar no sólo que las autoridades encargadas de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas y de la investigación sobre los hechos que culminaron con su desaparición tengan a su alcance los medios requeridos para llevarlas a cabo, sino que éstos sean efectivamente utilizados para realizar las diligencias y averiguaciones con prontitud. Los errores, descuidos, dilacio-

<sup>63</sup> Ver Pablo de Greiff, "Theorizing Transitional Justice", en *Transitional Justice: NOMOS LI*, Melissa S. Williams, Rosemary Nagy y Jon Elster, eds., (Nueva York y Londres, NYU Press, 2012).

<sup>64</sup> Amparo en revisión 1284/2015 (caso Karla Pontigo Lucciotta), *Op. Cit.*

<sup>65</sup> Informe de Diane Orentlicher "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad", 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1., 8 de febrero de 2005.



nes injustificadas de estas investigaciones conllevan violaciones al derecho a la verdad e impiden el acceso a la justicia.

93. La verdad es –ya lo ha dicho la Sala–<sup>66</sup> un reconocimiento del sufrimiento de las víctimas y no solamente una decisión de adecuación típica, basada en categorías jurídicas. La verdad consistirá, más que nada, en la entrega de un relato correspondiente con los hechos, suficientemente probado y surgido de una investigación exhaustiva y diligentemente conducida. La verdad no es cualquier versión; las explicaciones para los hechos inconsistentes con la evidencia disponible o producto de una selección o interpretación arbitraria de la misma no satisfacen el derecho a la verdad. La verdad se construye idealmente en consenso. Es decir, las versiones y explicaciones de las víctimas deben ser consideradas y, en todo caso, éstas deben ser convencidas por las autoridades; es difícil asociar finalidades reparatorias a una verdad impuesta o donde las víctimas no se sienten representadas o tomadas en cuenta.

94. La Sala ya ha señalado en sus precedentes<sup>67</sup> que entre los intereses de las víctimas y la pretensión punitiva del Ministerio Público –si son de respetarse los derechos de las víctimas– debe aspirarse a una convergencia; los posibles antagonismos deben depurarse para generar un proceso de justicia donde las víctimas se reconozcan y sean restauradas. La solidez de este intercambio se construye –dijo la Sala– con la participación de las víctimas en la averiguación previa y con la posibilidad de enderezar –con la utilización de los recursos necesarios y disponibles– las actuaciones del Ministerio Público que las víctimas entiendan como opuestas a sus necesidades de justicia.

95. En el caso de la desaparición de personas, esta convergencia implica que el Ministerio Público adecue su actuación a la finalidad primordial de las víctimas: el hallazgo con vida de sus personas queridas. Así, cada acto del proceso de investigación debe orientarse a la localización con vida de las víctimas, la determinación de la verdad, y la persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos. En tal sentido, cuando el Estado tiene cono-

<sup>66</sup> Amparo en revisión 1284/2015 (caso Karla Pontigo Lucciott), *Op. Cit.*

<sup>67</sup> *Ibidem.*



cimiento de una desaparición tiene el deber de iniciar una investigación exhaustiva, diligente e imparcial, aun cuando no se haya presentado denuncia formal.<sup>68</sup>

96. Las diligencias e investigaciones cuyo objetivo es la determinación de la suerte o paradero de una persona reportada como desaparecida deben partir de una presunción de vida, ser profundas, exhaustivas, diligentes, permitir la participación de las víctimas en la búsqueda de sus personas queridas,<sup>69</sup> y dar resultados satisfactorios, convincentes y dignificantes.<sup>70</sup> Un abordaje distinto vulnera el derecho a la verdad, impide el acceso a la justicia y a la reparación y compromete la responsabilidad del Estado y sus agentes tanto a nivel interno como internacional.

97. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la obligación del Estado de investigar debe cumplirse de manera diligente para evitar la impunidad; lo que supone que "una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho presumiblemente violatorio de derechos humanos, deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad".<sup>71</sup> En opinión de la Corte Interamericana, la impunidad propicia la repe-

<sup>68</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*, *Op. Cit.* párrafo 169.

<sup>69</sup> "En concordancia con este criterio, la Corte atribuye un alto valor probatorio a las declaraciones de los testigos, dentro del contexto y de las circunstancias de un caso de desaparición forzada, con todas las dificultades que de ésta se derivan, donde los medios de prueba son esencialmente testimonios indirectos y circunstanciales en razón de la propia naturaleza de este delito, sumadas a inferencias lógicas pertinentes, así como su vinculación a una práctica general de desapariciones." *Cfr.* Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza Vs. México*, *Op. Cit.*

<sup>70</sup> Respeto de casos de desaparición forzada, la Corte [Interamericana] ha confirmado la existencia de un derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentra su paradero o, en su caso, sus restos". En estos casos la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado– como individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares. *Cfr.* Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*, *Op. Cit.*

<sup>71</sup> Ver Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párrafos 289 y 290. Asimismo, Corte IDH. *Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277.



tición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares."<sup>72</sup>

98. En consecuencia, es imprescindible que el Estado Mexicano cumpla con su obligación de combatir tal situación por todos los medios legales posibles. De este modo, las autoridades responsables deben investigar efectivamente los hechos del caso, identificar a los responsables de los mismos, tanto materiales como intelectuales, así como a los eventuales encubridores, y sancionarles.<sup>73</sup> Si los hechos no son investigados con seriedad, resultarían en cierto modo auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.<sup>74</sup>

99. La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en especial en su artículo 5, establece los principios que deben regir la búsqueda de personas, los cuales son, entre otros:

"I. Efectividad y exhaustividad: todas las diligencias que se realicen para la búsqueda de la persona desaparecida o no localizada se harán de manera inmediata, oportuna, transparente, con base en información útil y científica, encaminadas a la localización y, en su caso, identificación, atendiendo a todas las posibles líneas de investigación. En ninguna circunstancia se podrán invocar condiciones particulares de la persona desaparecida o no localizada, o la actividad que realizaba previa o al momento de la desaparición para no ser buscada de manera inmediata;

"II. Debida diligencia: todas las autoridades deben utilizar los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones esenciales y oportunas dentro de un plazo razonable para lograr el objeto de esta ley, en especial la

<sup>72</sup> Ver Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261.

<sup>73</sup> Ver Corte IDH. *Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103.

<sup>74</sup> Ver Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196.



búsqueda de la persona desaparecida o no localizada; así como la ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como titular de derechos. En toda investigación y proceso penal que se inicie por los delitos previstos en esta ley, las autoridades deben garantizar su desarrollo de manera autónoma, independiente, inmediata, imparcial, eficaz, y realizados con oportunidad, exhaustividad, respeto de derechos humanos y máximo nivel de profesionalismo; ...

"VIII. Máxima protección: la obligación de adoptar y aplicar las medidas que proporcionen la protección más amplia para garantizar el trato digno, la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad de las víctimas a que se refiere esta ley;

"X. Participación conjunta: las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, permitirán la participación directa de los familiares, en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables, en las tareas de búsqueda, incluido el diseño, implementación y evaluación de las acciones en casos particulares, como en políticas públicas y prácticas institucionales;

"XIII. Verdad: el derecho de conocer con certeza lo sucedido y recibir información sobre las circunstancias en que se cometieron los hechos constitutivos de los delitos previstos en esta ley, en tanto que el objeto de la misma es el esclarecimiento de los hechos, la protección de las víctimas, el castigo de las personas responsables y la reparación de los daños causados, en términos de los artículos 1o. y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

100. El artículo 21 de la Ley General de Víctimas afirma que:

El Estado, a través de las autoridades respectivas, tiene la obligación de iniciar, de inmediato y tan pronto como se haga de su conocimiento, todas las diligencias a su alcance para determinar el paradero de las personas desaparecidas. Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica. Esto incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los tratados internacionales de los que México sea Parte.



Esta obligación, incluye la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente. Los familiares de las víctimas tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí y/o a través de sus asesores jurídicos; a ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados; y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos, que contribuyan al mejor desarrollo de las mismas.

101. Respecto de las características de la búsqueda y su relación con el deber de investigar, la Corte Interamericana, en el *Caso Alvarado Espinoza Vs. México*, dijo específicamente:

"Como parte del deber de investigar el Estado debe realizar una búsqueda efectiva del paradero de las víctimas (), ya que el derecho de los familiares de conocer el paradero de la misma constituye una medida de reparación y, por tanto, una expectativa que el Estado debe satisfacer a éstos. A su vez, esto permite a los familiares aliviar la angustia y sufrimiento causados por dicha incertidumbre.<sup>75</sup>

"En consecuencia, es necesario que el Estado exteme los esfuerzos de búsqueda exhaustiva por la vía judicial y/o administrativa adecuada, para determinar el paradero de los desaparecidos a la mayor brevedad, la cual deberá realizarse de manera sistemática y rigurosa, contar con los recursos humanos, técnicos y científicos adecuados e idóneos. Las referidas diligencias deberán ser informadas a sus familiares. En este sentido, el Estado deberá realizar un cronograma de búsqueda, y en su próximo informe anual reportar al Tribunal sobre el resultado de las acciones realizadas.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza Vs. México*, Op. Cit., párrafo 298.

<sup>76</sup> *Ibidem*, párrafo 299.



102. Con base en La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, se emitieron el Protocolo Homologado de Investigación y el Protocolo Homologado de Búsqueda, cuyo propósito es establecer parámetros generales de actuación para todas las autoridades involucradas en la búsqueda de las personas reportadas como desaparecidas. En esos instrumentos se prevé cómo la búsqueda de personas debe involucrar a todas las autoridades competentes y cómo éstas deben coordinarse y colaborar entre ellas para lograr procesos de búsqueda eficientes, los cuales son competencia tanto de las autoridades de búsqueda como de las autoridades indagatorias,<sup>77</sup> y, en general, de las instituciones del Estado Mexicano. Según ese instrumento, el grado de participación de las instituciones difiere según la naturaleza de sus funciones y atribuciones.

103. Es cierto que corresponde al Ministerio Público la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, pero esta Sala no encuentra impedimento para que –en el ejercicio de esas competencias y con la coordinación institucional necesaria entre todas las autoridades competentes– trate de establecer la suerte o paradero de una persona reportada como desaparecida, con la debida consideración y participación de las víctimas, para mostrar el compromiso estatal con los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.<sup>78</sup>

104. En cuanto a los estándares que debe cumplir una búsqueda, el protocolo homologado dice, entre otras cosas:

"69. Toda persona cuyo paradero o ubicación se desconozca tiene el derecho a ser buscada por parte de las autoridades. Asimismo, las y los familiares

<sup>77</sup> Publicados el 17 de noviembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación y en sesión extraordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda, aprobado el 27 de agosto de 2020 en sesión extraordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda, en proceso de publicación. Información obtenida del *amicus curiae* presentado por la Comisión Nacional de Búsqueda a propósito del presente asunto.

<sup>78</sup> "La desaparición no debe entenderse sólo como un delito, de manera que la investigación se centre mayoritariamente en encontrar e investigar a los perpetradores, en estos casos la función primaria –sin descuidar la investigación del delito es la búsqueda y localización con vida de la persona desaparecidas, cualquier dilación compromete seriamente esta posibilidad". Cfr. *Caso Alvarado Espinoza Vs. México*.



y otras personas directamente afectadas por la ausencia tienen derecho a que se busque a la persona desaparecida o no localizada.

"...

"70. Si bien es cierto que la búsqueda de la persona desaparecida y la investigación ministerial de los hechos y personas que produjeron su desaparición están íntimamente relacionadas e impactan necesariamente la una en la otra, es fundamental destacar que tienen entidad jurídica propia, es decir, son obligaciones independientes; las obligaciones específicas de cada una de ellas no deben diluirse en la otra, ni debe preferirse una sobre la otra. En todo caso, tanto en la búsqueda, como en la investigación debe aplicarse la debida diligencia.

"...

"72. El desarrollo evolutivo del derecho de toda persona a ser buscada implica evaluar el contenido y alcance de este derecho frente al derecho a tener una investigación realizada con debida diligencia. Es decir, es preciso repensar –como se ha hecho en otros países– ciertas acciones que habían sido consideradas exclusivamente por su impacto en la búsqueda ...

"73. La obligación de búsqueda de la persona desaparecida o no localizada es tan importante como la obligación de investigación de los hechos que ocasionan u ocasionaron la imposibilidad de localizarla. Es decir, toda persona tiene derecho a ser buscada, independiente y paralelamente al derecho a una investigación diligente por los hechos causantes de la desaparición ..."

105. En el ámbito internacional, resultan atendibles y observables los principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas, emitidos por el Comité de la ONU contra la desaparición forzada.<sup>79</sup> En su justificación, estos principios enuncian que:

<sup>79</sup> Aprobado en el 16°. Período de sesiones (8 al 18 de abril de 2019).



"... buscan consolidar las buenas prácticas para la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas, derivadas de la obligación de los Estados de buscarlas. Han sido elaborados con base en la experiencia acumulada del comité durante sus ocho primeros años, en particular, en las observaciones finales (artículo 29) y en las acciones urgentes (artículo 30). Los principios rectores fueron desarrollados en diálogo y amplia consulta con muchas organizaciones de víctimas, sociedad civil, expertos, organizaciones intergubernamentales y Estados: Los principios rectores reafirman el rol esencial que tienen las víctimas en la búsqueda de las personas desaparecidas. Enfatizan el derecho a formar y a participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de las desapariciones forzadas y la suerte de las personas desaparecidas, y asistir a las víctimas."

106. Estos principios indican, entre otras cosas:

- i. La búsqueda debe conducirse con presunción de vida (principio 1);
- ii. La búsqueda debe considerar la dignidad de las víctimas y la necesaria protección de las personas (principios 6 y 14), las víctimas no deben ser ignoradas ni estigmatizadas y serán el centro de la investigación y de la búsqueda (principio 2);
- iii. El Estado tiene obligaciones de buscar, localizar, liberar, o restituir los restos, según corresponda, de todas las personas sometidas a desaparición, y debe tomar en cuenta el análisis de las diversas modalidades y patrones criminales que generan desapariciones en el país (principio 3);
- iv. La búsqueda debe ser integral, clara, transparente, visible y coherente, y debe promover la cooperación y colaboración de todas las instancias del Estado y de organismos internacionales. (Principio 3);
- v. Los lineamientos concretos para la búsqueda deben construirse e implementarse, en todas sus etapas y con todos sus alcances, con la participación de las víctimas y de las personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia en el tema; (Principio 5);



vi. La búsqueda no admite dilaciones, debe emprenderse de oficio, no estará condicionada plazo alguno y se iniciará inmediatamente (principio 6);

vii. La búsqueda no acaba hasta en tanto exista certeza de la suerte o paradero de la persona desaparecida y se constate que está bajo la protección de la ley o haya sido plenamente identificada y entregada a sus familiares con dignidad (principio 7);

viii. La investigación y la búsqueda deben considerar la información proveniente de familiares y atender a informes científicos (principio 8);

ix. Los esfuerzos institucionales deben coordinarse: las investigaciones penales también deben encaminarse a la localización de la persona reportada como desaparecida (principios 12 y 13); y,

x. La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente (principios 12 y 13).

107. Con base en los estándares nacionales e internacionales citados, para esta Sala resulta claro que la búsqueda y sus resultados integran el núcleo esencial del derecho a no padecer desaparición forzada y dan contenido y sustancia a los deberes de prevenir, investigar y reparar las violaciones de derechos humanos y sus correlativos derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Esto significa que –en el ámbito de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas–, las autoridades competentes del Estado Mexicano deben determinar, con certidumbre reparatoria y dignificante, la suerte o paradero de las personas reportadas como desaparecidas para abatir la angustia y zozobra de sus personas cercanas, como estándar de cumplimiento de esos deberes y como estándar de satisfacción de los derechos a la verdad y a la justicia.

108. Por ello, esta Sala concluye que existe un derecho a la búsqueda. Esto es, el derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con



todos los recursos y medios institucionales disponibles, y en completa coordinación, ejecuten sin dilación –incluso de oficio– de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en ese caso, el derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad hasta mientras son entregados sus personas queridas.

109. Es conveniente aclarar que, por enfoque diferencial, esta Sala alude a la introducción de una perspectiva de diversidad en los procesos de búsqueda de las personas y en la atención y consideración de las personas que les buscan. La perspectiva de diversidad es el paradigma según el cual se analizan las causas, consecuencias e impactos diferenciados de la desaparición de personas debido al género, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la edad, entre otros factores de exclusión que determinan la forma y patrones de la desaparición, así como la manera en que las víctimas indirectas lidian con esta violación.

110. En este punto, esta Sala insiste en que la búsqueda no cesa sino hasta que exista certeza de la suerte o paradero de la persona desaparecida y se constate que está bajo la protección de la ley, o haya sido plenamente identificada y entregada a sus familiares en condiciones de dignidad y de respeto por su sufrimiento.

111. Una vez establecido que existe un derecho a la búsqueda y cómo ésta puede satisfacer el derecho a la verdad, la justicia y la reparación, esta Sala estudiará la obligatoriedad de las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, entendiendo su papel central en la determinación –por parte de las autoridades del Estado Mexicano y en particular de las autoridades señaladas como responsables en esta revisión– de la suerte o paradero del joven *Emiliano*.



### Las acciones urgentes y su obligatoriedad

112. Cuando una persona desaparece, existe un riesgo real e inmediato para un cúmulo de derechos humanos (libertad e integridad personales, personalidad jurídica, e incluso la vida),<sup>80</sup> y el Estado debe poner en marcha todo el aparato institucional adecuado para evitar la materialización del riesgo con la prioridad de la localización rápida y con vida de la víctima, pues el simple hecho de su aislamiento prolongado e incomunicación coactiva, son en sí mismos formas de tratamiento cruel e inhumano, que generan daños a su libertad e integridad. La demora es particularmente lesiva para las víctimas; el tiempo se convierte en una agravante de los riesgos y violaciones sufridas.

113. Así, en los casos desaparición de personas, las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos se intensifican. El Estado Mexicano debe reaccionar de manera inmediata y eficaz ante ella y actuar con debida diligencia extrema o cualificada para evitar un daño irreparable. Como se dijo en apartados precedentes de esta sentencia, existe un derecho a la búsqueda y los estándares internacionales y nacionales coinciden en que la búsqueda exige a los Estados recurrir a todas las herramientas jurídicas nacionales e internacionales útiles<sup>81</sup> para establecer la suerte o paradero de una persona reportada como desaparecida.

114. En un contexto como el de nuestro país donde la desaparición de personas se ha extendido de manera lamentable e indeseable, resulta imprescindible supervisar judicial y constitucionalmente que la búsqueda de personas y la investigación sobre los hechos violatorios y sobre la identidad de los responsables no sólo se complementen, sino que se coordinen eficientemente y con la utilización de todos los medios institucionales disponibles, incluidos los provenientes del derecho internacional.

115. Así, esta Sala discrepa de la aproximación de la Jueza de Distrito al negar la obligatoriedad de las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra

<sup>80</sup> Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202.

<sup>81</sup> Sandra Serrano y Volga de Pina: en "Perdidos en el proceso: la desaparición de personas en México", insisten en la necesidad de dar operatividad y eficientar los mecanismos disponibles para la búsqueda de las personas desaparecidas.



la Desaparición Forzada, como parte de sus atribuciones provenientes de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, e impedir, con ello, la supervisión judicial y constitucional de su cumplimiento por parte de las autoridades responsables. Alegato principal de la señora *Julia* al interponer esta revisión.

116. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados<sup>82</sup> honrando la resolución de las Naciones Unidas de crear condiciones para mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, de la igualdad soberana y la independencia de todos los Estados, de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza y del respeto universal a los derechos humanos, y reivindicando la necesidad e importancia de que las controversias relativas a los tratados internacionales se resuelvan de manera pacífica y conforme a los principios de la justicia y derecho internacional, establece una serie de lineamientos para resolver eventuales diferendos y para señalar la forma general en que los tratados internacionales deben ser interpretados para que las razones de su adopción sean efectivamente satisfechas.

117. El artículo 26 de la Convención de Viena, a partir del principio universalmente aceptado de *los pactos deben cumplirse*, asegura que las disposiciones de los tratados deben cumplirse de buena fe,<sup>83</sup> mientras que el artículo 27 del mismo instrumento establece que las disposiciones internas no pueden ser una excusa para exceptuar su cumplimiento. También es necesario recordar

<sup>82</sup> Adoptada por el 23 de mayo de 1969, ratificada por México el 25 de septiembre de 1974, y publicada el 27 de enero de 1980.

<sup>83</sup> *Cfr. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 35, y *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Supervisión de cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012, considerando cuarto. Lo anterior ha sido recogido en "Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/56/589 y Corr. 1)] 56/83, Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 85a. sesión plenaria, 12 de diciembre de 2001, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto periodo de sesiones, Suplemento No. 10 y correcciones (A/56/10 y Corr.1 y 2). Corte IDH. Resolución de cumplimiento de sentencia de 20 de marzo de 2013 en el Caso Gelman Vs. Uruguay, párr. 59.



que la ratificación de un tratado implica el compromiso de que éste tenga un impacto concreto en el ámbito nacional; es decir, que tenga un efecto útil.<sup>84</sup>

118. Por su parte, el artículo 1o. constitucional prescribe la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos al orden constitucional interno y, además, exige que la cohesión y coherencia entre las normas constitucionales de origen interno y de origen internacional se preserven interpretando inexcusablemente los derechos humanos protegidos por ambas fuentes en el sentido de otorgar la protección más amplia a las personas.

119. El mayor efecto útil que debe darse –entonces– a una norma internacional de derechos humanos es permitirle que exprese con toda potencia el respeto, protección y garantía de los derechos humanos tanto a nivel interno como internacional. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que:

"... no son tratados multilaterales del tipo tradicional concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.<sup>85</sup>

"En consecuencia, para esta Sala existe una clara correlación entre el *principio de efecto útil* y el *principio pro persona*, como principios interpretativos del contenido de los tratados y sus consecuencias normativas."

<sup>84</sup> Argumentación compartida por esta Sala y la Comisión Nacional de Búsqueda, quien presentó un *amicus curiae* al interés en el presente asunto pues se trata de una de las autoridades del Estado Mexicano obligadas a cumplir con las Acciones Urgentes.

<sup>85</sup> Corte IDH. El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75), opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A No. 2, párr. 29. Información obtenida del *amicus curiae* presentado por *Idheas*, asociación civil dedicada al litigio estratégico.



120. Por otro lado, el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados reafirma que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe 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 y fin. El preámbulo de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, de donde –entre otros documentos– se extrae justamente su objeto y fin (artículo 31.2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados), afirma:

"Preámbulo: I. Los Estados Parte en la presente convención,

"**Considerando** que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales,

"**Teniendo en cuenta** la Declaración Universal de Derechos Humanos, **recordando** el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los otros instrumentos internacionales pertinentes de derechos humanos, del derecho humanitario y del derecho penal internacional,

"**Recordando también** la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas Contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992,

"**Conscientes** de la extrema gravedad de la desaparición forzada, que constituye un delito y, en determinadas circunstancias definidas por el derecho internacional, un crimen de lesa humanidad,

"**Decididos** a prevenir las desapariciones forzadas y a luchar contra la impunidad en lo que respecta al delito de desaparición forzada,

"**Teniendo presentes** el derecho de toda persona a no ser sometida a una desaparición forzada y el derecho de las víctimas a la justicia y a la reparación,



"**Afirmando** el derecho a conocer la verdad sobre las circunstancias de una desaparición forzada y la suerte de la persona desaparecida, así como el respeto del derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a este fin ..."

121. Esto revela que el espíritu de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada es prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición forzada de personas, así como dotar a estas últimas de la protección más amplia ante su ocurrencia y efectos. El preámbulo también contiene el reconocimiento de los Estados firmantes de la gravedad de esta violación de derechos humanos y su compromiso con las finalidades del tratado, lo que se confirma con la lectura total del mismo, el cual fue aceptado incondicionalmente por el Estado Mexicano, pues no interpuso reserva alguna.<sup>86</sup>

122. La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada contiene la instauración de un mecanismo de monitoreo y supervisión del cumplimiento de las disposiciones del tratado: el Comité contra la Desaparición Forzada. Los artículos del 26 al 36 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Regularan las Atribuciones y Competencias del Comité contra la Desaparición Forzada.<sup>87</sup> De este

<sup>86</sup> Trabajos preparatorios: *En sesión del 23 de abril de 2001, la Comisión de Derechos Humanos decidió también el establecimiento de un Grupo de Trabajo intersesional para elaborar un borrador de documento normativo vinculante para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. El representante francés, Bernard Kessedjan fue nombrado relator especial. Durante 3 años de negociaciones, alrededor de 70 Estados, así como varias ONGs, intercambiaron sus puntos de vista sobre las disposiciones del futuro instrumento y, basándose en las recomendaciones del informe de Manfred Nowak, el Consejo de Derechos Humanos adoptó en junio de 2006, por consenso, el texto de la Convención ...* De los trabajos preparatorios también se deduce que México fue un destacado promotor de la adopción de la convención.

<sup>87</sup> **Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada de Personas**  
**"Artículo 26**

"1. Para la aplicación de las disposiciones de la presente convención, se constituirá un Comité contra la Desaparición Forzada (denominado en lo sucesivo "el comité") integrado por diez expertos de gran integridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, independientes, que ejercerán sus funciones a título personal y actuarán con total imparcialidad. Los miembros del comité serán elegidos por los Estados Partes teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa. Se tendrá en cuenta el interés que representa la participación en los trabajos del comité de personas que tengan experiencia jurídica pertinente y de una representación equilibrada de los géneros.



régimen de facultades, sólo las referentes a la recepción de peticiones individuales están sujetas a confirmación posterior (la cual, por cierto, ya fue realizada

"2. La elección se efectuará en votación secreta de una lista de candidatos designados por los Estados Partes entre sus propios nacionales, en reuniones bienales de los Estados Partes convocadas a este efecto por el secretario general de las Naciones Unidas. En estas reuniones, para las cuales formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

"3. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente convención. Cuatro meses antes de la fecha de cada elección, el secretario general de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándoles a que presenten sus candidaturas en un plazo de tres meses. El secretario general preparará una lista por orden alfabético de todos los candidatos designados de este modo, indicando, por cada uno de ellos, el Estado Parte que lo ha presentado. Esta lista será comunicada a todos los Estados Partes.

"4. Los miembros del comité serán elegidos por cuatro años. Podrán ser reelegidos una vez. No obstante, el mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección, el presidente de la reunión a que se hace referencia en el párrafo 2 del presente artículo designará por sorteo los nombres de esos cinco miembros.

"5. Si un miembro del comité muere o renuncia o por cualquier otra causa no puede seguir desempeñando sus funciones en el comité, el Estado Parte que presentó su candidatura propondrá, teniendo en cuenta los criterios previstos en el párrafo 1 del presente artículo, a otro candidato, entre sus propios nacionales, para que desempeñe sus funciones durante el periodo de mandato restante, bajo reserva de la aprobación de la mayoría de los Estados Partes. Se considerará otorgada dicha aprobación a menos que la mitad o más de los Estados Partes respondan negativamente dentro de un plazo de seis semanas a partir del momento en que el secretario general de las Naciones Unidas les comunique la candidatura propuesta.

"6. El comité establecerá su reglamento interno.

"7. El secretario general de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los medios materiales necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del comité. El secretario general de las Naciones Unidas convocará la primera reunión del comité.

"8. Los miembros del comité tendrán derecho a las facilidades, prerrogativas e inmunidades reconocidos a los expertos en misión para las Naciones Unidas, conforme a lo establecido en las secciones pertinentes de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas.

"9. Los Estados Partes se comprometen a cooperar con el comité y a asistir a sus miembros en el ejercicio de su mandato, en el marco de las funciones del comité aceptadas por dichos Estados Partes."

#### **"Artículo 27**

"Una conferencia de los Estados Partes se reunirá no antes de cuatro años y no más tarde de seis años, después de la entrada en vigor de la presente convención, para evaluar el funcionamiento del comité y decidir, según las modalidades previstas en el párrafo 2 del artículo 44, si es apropiado confiar a otra instancia –sin excluir ninguna posibilidad–, con las atribuciones previstas en los artículos 28 a 36, la supervisión de la aplicación de la presente convención."

#### **"Artículo 28**

"1. En el marco de las competencias que le confiere la presente convención, el comité cooperará con todos los órganos, oficinas, organismos especializados y fondos apropiados de las Naciones



Unidas, los comités convencionales creados en virtud de los instrumentos internacionales, los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, las organizaciones o instituciones regionales intergubernamentales apropiadas, así como con todas las instituciones, organismos y oficinas nacionales pertinentes que obren para proteger a todas las personas de las desapariciones forzadas.

"2. En el marco de sus funciones, el comité consultará con otros comités convencionales creados por los instrumentos de derechos humanos pertinentes, en particular el Comité de Derechos Humanos establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con miras a asegurar la coherencia de sus observaciones y recomendaciones respectivas."

#### **"Artículo 29**

"1. Cada Estado Parte presentará al comité, por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, un informe relativo a las medidas que hayan adoptado para cumplir con las obligaciones que han contraído en virtud de la presente convención, dentro del plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la convención en el Estado Parte de que se trate.

"2. El secretario general de las Naciones Unidas pondrá los informes a disposición de todos los Estados Partes.

"3. Cada informe será examinado por el comité, el cual podrá hacer los comentarios, observaciones o recomendaciones que considere apropiados. El Estado Parte interesado será informado de dichos comentarios, observaciones o recomendaciones, a los que podrá responder, por iniciativa propia o a solicitud del comité.

"4. El comité podrá también pedir a los Estados Partes informaciones complementarias sobre la aplicación de la presente convención."

#### **"Artículo 30**

"1. El comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida.

"2. Si el comité considera que la petición de actuar de manera urgente presentada en virtud del párrafo 1 del presente artículo:

"a) No carece manifiestamente de fundamento;

"b) No es un abuso del derecho a presentar tales peticiones;

"c) Se ha presentado previamente y en la forma debida a los órganos competentes del Estado Parte interesado, tales como las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones, cuando tal posibilidad existe;

"d) No es incompatible con las disposiciones de esta convención; y,

"e) No está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; solicitará al Estado Parte interesado que le proporcione, en el plazo que el comité determine, información sobre la situación de dicha persona.

"3. Habida cuenta de la información proporcionada por el Estado Parte interesado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, el comité podrá transmitir sus recomendaciones al Estado Parte e incluir una petición de que adopte todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona de conformidad con la presente convención, y podrá solicitar que informe al comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. El comité informará a la persona que presentó la petición de acción urgente sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado Parte cuando éstas estén disponibles.

"4. El comité proseguirá sus esfuerzos para colaborar con el Estado Parte mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida. El comité mantendrá informado al autor de la petición."



### **"Artículo 31**

"1. Cada Estado Parte podrá declarar, en el momento de la ratificación o con posterioridad a ésta, que reconoce la competencia del comité para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctima de violaciones por este Estado Parte de las disposiciones de la presente convención. El comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración.

"2. El comité declarará inadmisibles cualquier comunicación si:

"a) Es anónima;

"b) Constituye un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones o es incompatible con las disposiciones de la presente convención;

"c) La misma cuestión está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; o si

"d) Los recursos internos efectivos disponibles no han sido agotados. Esta regla no se aplica si los procedimientos de recurso exceden plazos razonables.

"3. Si el comité considera que la comunicación responde a las condiciones establecidas en el párrafo 2 del presente artículo, la transmitirá al Estado Parte interesado y le solicitará que le proporcione, en un plazo que habrá de fijar el comité, sus observaciones y comentarios.

"4. En cualquier momento tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una decisión sobre el fondo, el comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud de que adopte las medidas cautelares necesarias con miras a evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación. El ejercicio de esta facultad por el comité no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

"5. El comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo. El comité informará al autor de la comunicación sobre las respuestas proporcionadas por el Estado Parte de que se trate. Cuando el comité decida poner término al procedimiento, comunicará su dictamen al Estado Parte y al autor de la comunicación."

### **"Artículo 32**

"Cada Estado Parte en la presente convención podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple con las obligaciones que le impone la presente convención. El comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración, ni una comunicación presentada por un Estado Parte que no haya hecho dicha declaración."

### **"Artículo 33**

"1. Si el comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves de las disposiciones de la presente convención por un Estado Parte podrá, después de consultar con dicho Estado, solicitar a uno o varios de sus miembros que efectúen una visita al mismo y le informen al respecto sin demora. 2. El comité informará por escrito al Estado Parte interesado de su intención de efectuar una visita, señalando la composición de la delegación y el objeto de la visita. El Estado Parte dará su respuesta en un plazo razonable.

"3. Ante una solicitud motivada del Estado Parte, el comité podrá decidir postergar o cancelar la visita.

"4. Si el Estado Parte otorga su acuerdo a la visita, el comité y el Estado Parte de que se trate, cooperarán para definir las modalidades de aquélla y el Estado Parte ofrecerá todas las facilidades necesarias para su desarrollo.

"5. El comité comunicará al Estado Parte de que se trate sus observaciones y recomendaciones como resultado de la visita."

### **"Artículo 34**

"Si el comité recibe información que, a su juicio, contiene indicios bien fundados de que la desaparición forzada se practica de forma generalizada o sistemática en el territorio bajo la jurisdicción de



por el Estado Mexicano),<sup>88</sup> mientras que las competencias interpretativas,<sup>89</sup> para recibir informes, emitir recomendaciones generales u observaciones finales, y dictar y supervisar acciones urgentes integran incuestionablemente el contenido normativo de la Convención Internacional para la Protección de las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de manera que deben entenderse como parte de las disposiciones que México acepta al firmarla, ratificarla e incorporarla a su régimen jurídico interno. Esto significa que el Estado Mexicano ratificó y sumó a su régimen constitucional interno estas atribuciones y competencias, así como las resoluciones emitidas en ejercicio de esas facultades.

123. De hecho, el Estado Mexicano ha atendido estas recomendaciones, rendido informes sobre el cumplimiento de las disposiciones del tratado y de las acciones urgentes dictadas para el caso de México. El Estado Mexicano cuenta –incluso– con un procedimiento<sup>90</sup> y un régimen jurídico interno para acatar esas

---

un Estado Parte, y tras haber solicitado del Estado Parte interesado toda la información pertinente sobre esa situación, podrá llevar la cuestión, con carácter urgente, a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio del secretario general de las Naciones Unidas."

**"Artículo 35**

"1. La competencia del comité sólo se extiende a las desapariciones forzadas que se hayan iniciado con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente convención.

"2. Si un Estado pasa a ser Parte de la presente convención después de su entrada en vigor, sus obligaciones respecto al comité sólo se extenderán a las desapariciones forzadas que hayan comenzado con posterioridad a la entrada en vigor de la convención para dicho Estado."

**"Artículo 36**

"1. El comité presentará un informe anual sobre sus actividades en virtud de la presente convención a los Estados Partes y a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

"2. La publicación en el informe anual de una observación relativa a un Estado Parte debe ser previamente anunciada a dicho Estado, el cual dispondrá de un plazo razonable de respuesta y podrá solicitar la publicación de sus comentarios u observaciones en el informe."

<sup>88</sup> La competencia para que el Comité contra la Desaparición Forzada de Personas conozca de peticiones individuales respecto de México fue remitida al Senado de la República por el presidente de la República el 26 de agosto de 2020, y el Senado, a su vez, por unanimidad, aprobó el dictamen respectivo el 1o. de septiembre de 2020.

<sup>89</sup> Pues aclaran, precisan y dan luz sobre los compromisos asumidos por el Estado Parte libremente al aceptar prestar su consentimiento definitivo a ese tratado. Argumento coincidente entre esta Sala y lo expresado en el *amicus curiae*, presentado por Ideas, organización civil dedicada al litigio estratégico.

<sup>90</sup> De conformidad con el artículo 29, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia es la encargada de dar seguimiento, en coordinación con las dependencias nacionales y organismos internacionales, a la



medidas,<sup>91</sup> lo que abarca la responsabilidad de las agencias investigadoras en su ejecución.

124. En lo referente específicamente a las acciones urgentes, el artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra

implementación de las medidas cautelares y provisionales emitidas por los mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos. Para ello, una vez que el Estado Mexicano recibe una solicitud del Comité contra la Desaparición Forzada para la implementación de medidas cautelares, la Secretaría de Relaciones Exteriores remite la misma a la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Unidad que de conformidad con el artículo 24 fracción IX se encarga de coordinar con autoridades federales y locales la atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como instrumentar dichas medidas. Posteriormente, una vez que se implementan las medidas requeridas en la solicitud del comité o de otros organismos internacionales, la Secretaría de Gobernación remite a la Secretaría de Relaciones Exteriores información respecto de todas las acciones realizadas para que ésta elabore y envíe un informe sobre el caso en particular al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. En el caso de las acciones urgentes, la Procuraduría General de la República (PGR) solicita información a las áreas sustantivas con la finalidad de identificar si se tiene alguna acta circunstanciada o averiguación previa relacionada con la persona desaparecida. Las solicitudes para implementar medidas cautelares y de protección, al interior de la PGR, se envían para su determinación al Comité para la Determinación, Seguimiento y Evaluación de las Medidas de Seguridad y Protección a Personas. Actualmente el Comité contra las Desapariciones Forzadas ha solicitado a México medidas cautelares en cuatro ocasiones, de las cuales, en tres de ellas se han implementado servicios de escoltas; en un caso, la protección no fue aceptada por el beneficiario. (Respuesta a la lista de cuestión relativa al informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, Comité contra la Desaparición Forzada, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, 20 de octubre 2014.)"

<sup>91</sup> El Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas incluye un capítulo destinado al cumplimiento de las acciones urgentes: 552. La CNB es la autoridad responsable de dar seguimiento y cumplir, de manera coordinada con las demás autoridades competentes, las determinaciones que, en materia de búsqueda de personas desaparecidas, emitan los órganos internacionales de derechos humanos, entre ellas, las recomendaciones, dictámenes, opiniones, decisiones, observaciones finales, informes de fondo, fallos y las sentencias internacionales, así como las acciones urgentes y las medidas cautelares o provisionales. (subrayado fuera del original)553. La SRE transmitirá dichas determinaciones a la CNB para que implemente, de manera coordinada con todas las autoridades intervinientes en los procesos de búsqueda, la atención y respuesta a las mismas. En virtud de la emergencia que implica la atención de las medidas urgentes, cautelares y provisionales, la SRE deberá remitirlas de manera inmediata y directa a la CNB para su debida atención. 554. La CNB realizará e impulsará la búsqueda, en coordinación con las distintas autoridades que corresponda de los tres órdenes de gobierno, para crear un plan de acción y cronograma, que cuente con información de interés y atienda las hipótesis de localización que se traduzcan en acciones tendientes a dar con el paradero y descubrir la suerte de las personas desaparecidas. 555. Todas las autoridades responsables de la búsqueda deben rendir informes a la CNB sobre el seguimiento y la implementación de las acciones de búsqueda, con la finalidad de mantener debidamente informados a los organismos internacionales como Estado Mexicano.



las Desapariciones Forzadas<sup>92</sup> establece claramente la facultad del Comité contra la Desaparición forzada para emitir las:

1. El comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida. 2. Si el comité considera que la petición de actuar de manera urgente presentada en virtud del párrafo 1 del presente artículo:

a) No carece manifiestamente de fundamento;

b) No es un abuso del derecho a presentar tales peticiones;

c) Se ha presentado previamente y en la forma debida a los órganos competentes del Estado Parte interesado, tales como las autoridades encargadas de efectuar las investigaciones, cuando tal posibilidad existe;

d) No es incompatible con las disposiciones de esta convención; y,

e) No está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; solicitará al Estado Parte interesado que le proporcione, en el plazo que el comité determine, información sobre la situación de dicha persona.

3. Habida cuenta de la información proporcionada por el Estado Parte interesado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, el comité podrá transmitir sus recomendaciones al Estado Parte e incluir una petición de que adopte todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona de conformidad con la presente convención, y podrá solicitar que informe al comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. El comité informará a la persona que presentó la petición de acción urgente sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado Parte cuando éstas estén disponibles.

<sup>92</sup> Ratificada por México el 18 de marzo de 2008 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2011.



4. El comité proseguirá sus esfuerzos para colaborar con el Estado Parte mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida. El comité mantendrá informado al autor de la petición.

125. Las acciones urgentes y sus términos han sido acatados por el Estado Mexicano, quien ha informado al comité en sucesivas ocasiones del seguimiento dado a las acciones urgentes que han sido decretadas para cumplimiento del gobierno mexicano. En las observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo I, de la convención, el Comité contra la Desaparición Forzada resaltó:

"... el comité nota con satisfacción que el Estado parte reconoce el carácter vinculante de las peticiones de acciones urgentes y medidas cautelares emitidas por el comité, en virtud del artículo 30 de la convención, y la voluntad de cooperar en el futuro con el comité expresada por el Estado Parte.<sup>93</sup>

126. En cuanto a algunas de las preocupaciones expresadas por el comité, aceptadas por México y que forman parte de lo que se discute en el presente asunto:

"... el comité toma nota de la expresión de interés por parte del Estado parte para atender las acciones urgentes y dar seguimiento a las recomendacio-

<sup>93</sup> Ahí mismo: ... El comité recomienda al Estado parte a: a) Establecer un mecanismo para la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones urgentes, que garantice la coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno, la respuesta y búsqueda inmediata, así como la participación de las víctimas y sus organizaciones; b) Establecer a la mayor brevedad un mecanismo para garantizar la comunicación de las recomendaciones del comité a las autoridades federales, estatales y municipales a cargo de la búsqueda y de la investigación.

"... El comité desea recordar las obligaciones contraídas por los Estados al ratificar la convención y, en ese sentido, insta al Estado parte a asegurarse de que todas las medidas que adopte, sean de la naturaleza que sean y emanen del poder que emanen, se conformen plenamente a las obligaciones que asumió al ratificar la convención y otros instrumentos internacionales pertinentes. Al respecto, el comité insta particularmente al Estado parte a garantizar la investigación eficaz de todas las desapariciones forzadas y la satisfacción plena de los derechos de las víctimas tal y como están consagrados en la convención. (Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, "Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención", 19 de noviembre de 2018, disponible en [https://www.hchr.org.mx/images/CED\\_C\\_MEX\\_FU\\_1\\_3306](https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_3306). Cfr. también "Respuesta de México a las cuestiones del comité. Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas", 20 de octubre de 2014.



nes emitidas en el contexto del procedimiento del artículo 30 de la Convención. No obstante, el comité ha observado y está preocupado por la falta de conocimiento ... de las recomendaciones emitidas en este contexto por los agentes del Estado a cargo de la búsqueda e investigación de las personas desaparecidas; por la demora en la implementación de las acciones urgentes.<sup>94</sup>

127. Una acción urgente es emitida por el Comité contra la Desaparición Forzada con el propósito de solicitar al Estado que tome las medidas necesarias para el pronto hallazgo de una persona desaparecida. Es decir, es un procedimiento mediante el cual el comité se hace cargo de la necesidad de que una persona desaparecida sea buscada sin dilación. Estas acciones, su cumplimiento y la supervisión judicial de dicho cumplimiento dan contenido específico a la obligación del Estado de garantizar el derecho de las personas a no ser sometidas a desaparición forzada y a la obligación de búsqueda y localización de una persona desaparecida. Por ello, es fundamental que sus familiares, u otras personas allegadas, accedan a éstas –entre otros recursos disponibles– a fin de que se determine la suerte o paradero de la víctima directa y se establezcan las responsabilidades de quienes estén involucrados. Por tanto, en criterio de esta Sala, las acciones urgentes, su ejecutabilidad, así como su supervisión judicial y constitucional, son parte del derecho a un recurso efectivo y, por tanto, del ámbito normativo del derecho de acceso a la justicia.

<sup>94</sup> Ahí mismo: "... El comité recomienda al Estado parte a: a) Establecer un mecanismo para la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones urgentes, que garantice la coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno, la respuesta y búsqueda inmediata, así como la participación de las víctimas y sus organizaciones; b) Establecer a la mayor brevedad un mecanismo para garantizar la comunicación de las recomendaciones del comité a las autoridades federales, estatales y municipales a cargo de la búsqueda y de la investigación.

"... El comité desea recordar las obligaciones contraídas por los Estados al ratificar la convención y, en ese sentido, insta al Estado parte a asegurarse de que todas las medidas que adopte, sean de la naturaleza que sean y emanen del poder que emanen, se conformen plenamente a las obligaciones que asumió al ratificar la convención y otros instrumentos internacionales pertinentes. Al respecto, el comité insta particularmente al Estado parte a garantizar la investigación eficaz de todas las desapariciones forzadas y la satisfacción plena de los derechos de las víctimas tal y como están consagrados en la convención." (Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, "Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la convención", 19 de noviembre de 2018, disponible en [https://www.hchr.org.mx/images/CED\\_C\\_MEX\\_FU\\_1\\_33066](https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066))



128. En los tratados de derechos humanos consta la voluntad de los Estados firmantes de crear un régimen de protección para las personas sujetas a su jurisdicción y –en el caso específico de México– otorgarles rango constitucional. Como ya se destacaba, las normas de derechos humanos –ya sea de fuente nacional o internacional– deben interpretarse para maximizar –y no para limitar– la protección de las personas.<sup>95</sup>

129. En el amparo en revisión 375/2013,<sup>96</sup> esta Sala dijo que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que generen un derecho subjetivo y señalen obligaciones específicas a las autoridades mexicanas destinadas a la realización de ese derecho subjetivo son susceptibles de supervisión jurisdiccional y constitucional. Al verificar las acciones u omisiones de las autoridades obligadas a acatar esas determinaciones, se reconoce al tratado internacional de derechos humanos como fuente de derechos constitucionales. Derechos cuyo contenido y alcance sería, en todo caso, delineado –en uso de sus competencias– por el intérprete autorizado del tratado quien, a partir de esa definición, identifica obligaciones específicas y concretas para las autoridades mexicanas en un caso específico y frente a un sujeto específico, quien tiene la expectativa legítima de que esas determinaciones se cumplan y monitoreen en el ámbito interno, pues éstas surgen de un instrumento que, por mandato constitucional, ingresa al régimen constitucional.

130. En ese mismo asunto se señaló que la posibilidad de supervisión judicial de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –materia específica del precedente– en el ámbito interno, no es absoluta y abstracta, pues corresponde a la Corte Interamericana, como órgano jurisdiccional autorizado, decidir sobre el cumplimiento de sus sentencias, en particular por la diversidad

<sup>95</sup> La adopción de la convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias (de aquí en adelante la convención internacional o la convención) por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006 representa un hito en la lucha contra este fenómeno y ha venido a colmar el vacío legal existente en la materia. Se trata, en efecto, del primer instrumento jurídicamente vinculante de pretensión universal en la lucha contra las desapariciones forzadas y es el resultado de años de trabajo impulsados por un grupo de Estados pero también por actores de la sociedad civil. Esta convención está destinada a ofrecer una mayor protección a los individuos frente a este fenómeno e implica un reconocimiento más de que los Estados son instrumentos para la protección de los derechos humanos y no al revés.

<sup>96</sup> Resuelto por la Primera Sala el 27 de noviembre de 2013 por unanimidad.



de acciones y autoridades del Estado Mexicano involucradas. Sin embargo, en este caso, debemos asumir que las acciones urgentes o, eventualmente las medidas cautelares, no suponen una solución de fondo emitida por un organismo internacional ante una controversia planteada, sino órdenes preventivas de ejecución inmediata. En particular, las acciones urgentes frente a la desaparición forzada de personas están dirigidas a proteger la esfera jurídica de una persona o personas perfectamente delimitadas frente a una violación de derechos humanos que puede generar los peores efectos si no se interviene con prontitud. Estas acciones suponen, entonces, el acceso a una protección reforzada.

131. Las acciones urgentes en materia de desaparición forzada están diseñadas para ser operadas y cumplidas especialmente por los órganos encargados de la búsqueda de las personas desaparecidas. Negar obligatoriedad a las acciones urgentes, dictadas por el Comité contra la Desaparición Forzada en ejercicio de competencias expresas otorgadas por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada de personas, e impedir que su cumplimiento fuera revisado judicial y constitucionalmente, resultó la interpretación más restrictiva de un mecanismo incluido en un tratado internacional y encaminado justamente a garantizar su finalidad esencial: la búsqueda *urgente*—esto es, sin dilaciones inadmisibles— de las personas reportadas como desaparecidas.

132. Suponer que las acciones urgentes no establecen obligaciones a cargo de las autoridades responsables, susceptibles de ser supervisadas constitucional o judicialmente, es restar efecto útil a la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, disminuir injustificadamente la esfera de protección de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado Mexicano y contradecir las determinaciones del gobierno mexicano, quien no sólo adoptó, ratificó e incorporó a su régimen jurídico interno el contenido específico del tratado, sino que ha reiterado su compromiso con el cumplimiento de las acciones urgentes.

133. Por lo expuesto, esta Sala no alberga dudas respecto a la obligatoriedad de las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, y considera que la Jueza de Distrito, cuya sentencia se revisa, erró sobre el carácter concedido a este mecanismo preferente, garantía del cumplimiento



inmediato y eficaz de los compromisos del tratado y que sirve para colaborar en y supervisar las acciones de búsqueda emprendidas por el Estado Mexicano. Las acciones urgentes dictadas en beneficio del joven *Emiliano* y otros contienen lineamientos precisos de búsqueda e investigación relacionados claramente con las competencias de las autoridades señaladas como responsables. Por ello, la Jueza de Distrito debió ordenar que se cumplieran en sus términos para no violentar el derecho a ser buscado y el derecho de acceso a la justicia del joven *Emiliano*.

134. Esta decisión afectó indebidamente el derecho de acceso a la justicia –entre otros ya mencionados en esta sentencia– de la señora *Julia* y su hijo, *Emiliano*, al privarles de un recurso efectivo para combatir el incumplimiento de estas acciones por las autoridades responsables. Por tanto, esa decisión debe revocarse y añadir a la concesión del amparo de la Jueza los lineamientos sobre búsqueda contenidos en esta sentencia y el necesario cumplimiento de las acciones urgentes <sup>\*\*\*\*\*</sup>, <sup>\*\*\*\*\*</sup>, <sup>\*\*\*\*\*</sup>, <sup>\*\*\*\*\*</sup>, <sup>\*\*\*\*\*</sup> y <sup>\*\*\*\*\*</sup>,<sup>97</sup> todas de 2016, en los términos en ellas contenidos y de acuerdo con las competencias de cada una de las autoridades responsables:

1. Realizar de inmediato un proceso de búsqueda integral y una investigación seria, exhaustiva e imparcial que permita establecer la suerte y el paradero de los Sres. *Daniel, Karlo, Luis, Julián, Emiliano, Héctor*, de conformidad con los artículos 12, 24 y 30 de la Convención.

2. Asegurar que las indagaciones sean realizadas teniendo en cuenta el contexto en el que ocurrieron las desapariciones referidas. En particular, el comité requiere al Estado parte asegurar que la investigación llevada a cabo tome en cuenta los indicios sobre la posible participación de las policías municipales, estatales, ministeriales y elementos militares que pudiesen estar involucrados.

3. Investigar las desapariciones de las alegadas víctimas garantizando la plena independencia e imparcialidad de los órganos encargados, recabando

<sup>97</sup> Las acciones urgentes –aunque diferentes– conforman un solo documento. Por eso, se confirma la obligatoriedad de todas. Conviene aclarar que las acciones urgentes dirigidas específicamente a *Emiliano*, son las <sup>\*\*\*\*\*</sup>.



las pruebas forenses y periciales necesarias, así como las declaraciones de los testigos de los hechos y los familiares, garantizando su seguridad e integridad física y psicológica.

4. Disponer todas las acciones encaminadas a identificar plenamente a todos los restos encontrados en las fosas ubicadas en Veracruz y en aquellos lugares en que tenga identificadas la autoridad investigadora, así como aquellas que se ubiquen por parte de los equipos de búsqueda y las autoridades encargadas, con el fin de establecer si hay relación con alguna de las personas desaparecidas.

5. En caso de que el paradero de los Sres. *Daniel, Karlo, Luis, Julián, Emiliano, Héctor* no pueda ser confirmado, por favor informar al comité:

a) Sobre las acciones tomadas por las autoridades competentes del Estado parte para localizarlos; para aclarar su supuesta desaparición; y para garantizar que estén bajo la protección de la ley;

b) Sobre el resultado de estas acciones.

6. Sírvanse también informar al comité sobre las acciones tomadas por el Estado parte para permitir la plena participación de los familiares y allegados de los Sres. *Daniel, Karlo, Luis, Julián, Emiliano, Héctor*, en la investigación de su desaparición, dándoles acceso directo a la información disponible sobre la evolución y los resultados de la investigación en curso, de conformidad con el artículo 24 de la convención.

135. El primero de mayo de 2017, el Comité contra la Desaparición Forzada solicitó, además, al Estado Mexicano:

1. Diseñar e implementar inmediatamente una estrategia integral de investigación y búsqueda, asegurando el análisis de contexto y de los patrones que se identifiquen en los casos;

2. Dar cuenta a los familiares sobre la estrategia emprendida;



3. Informar a las familias de los jóvenes desaparecidos oportuna, clara y accesiblemente sobre las indagatorias y otorgarles copias de las diligencias desahogadas;

4. Tomar todas las medidas necesarias para la plena investigación del operativo Guadalupe Reyes;

5. Asegurar la investigación de la posible participación de miembros de la policía estatal, municipal y de la Agencia Veracruzana de Investigación en la desaparición de los jóvenes;

6. Garantizar que las exhumaciones y procedimientos de identificación de los cuerpos se rijan por los estándares internacionales en la materia para garantizar que los cotejos que se lleven cabo con las huellas de las personas desaparecidas y las muestras de ADN de sus familiares arrojen resultados científicamente confiables;

7. Comunicar a los familiares de los jóvenes desaparecidos y sus representantes sobre el motivo por el que no se han tomado acciones inmediatas con base en la información aportada por dos de las madres de los desaparecidos, y asegurar que todas las diligencias relevantes ocurran inmediatamente; y,

8. Garantizar que las autoridades consideren toda la información disponible; las autoridades deben integrar y utilizar esa información inmediata y oportunamente, así como tomar las acciones relevantes para la búsqueda y localización de los jóvenes desaparecidos y el esclarecimiento de las circunstancias de su desaparición.

### Efectos

136. En virtud de lo expresado en esta sentencia, esta Sala estima que fue correcta la concesión de la protección constitucional determinada por la Jueza de Distrito, respecto del fiscal auxiliar encargado de las averiguaciones previas, contra las omisiones en las que incurrió durante la investigación de los hechos ocurridos el día de la desaparición de *Emiliano* y las deficiencias en su actuación para establecer con éxito la suerte o paradero del hijo de la señora *Julia*.



No obstante, la Sala considera que sus efectos deben extenderse y vincular también al fiscal general del Estado de Veracruz y al Fiscal Especializado para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro, Veracruz, así como el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, en su carácter de supervisores de la autoridad directamente encargada de la averiguación previa y autoridad indagatoria competente para conocer del caso, respectivamente.

137. Así, el fiscal general del Estado de Veracruz y el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas deberán, en el ámbito de su competencia, involucrarse en la indagatoria sobre la desaparición del joven *Emiliano* y participar en su búsqueda y localización. Los titulares deberán supervisar la actuación del fiscal auxiliar encargado de las Agencias Primera y Octava del Ministerio Público Investigador y la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro Veracruz.

138. Las autoridades señaladas como responsables acatarán, en sus términos, los lineamientos establecidos por la Jueza de Distrito –ya reproducidos– y por esta Primera Sala en esta resolución, los cuales completarán con los ordenados en los principios rectores para la búsqueda las personas desaparecidas del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada<sup>98</sup> y en Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas,<sup>99</sup> citados en esta sentencia en el apartado sobre "Justicia y verdad: derecho a la búsqueda".

139. Tal como lo afirmara la Jueza de Distrito, es imprescindible que las autoridades responsables consideren la influencia del contexto en que ocurren los hechos de desaparición para identificar patrones sistemáticos que repercutan en la solución del presente caso y en otros relacionados, así como para que eventualmente esa identificación y soluciones guíen y fundamenten políticas de prevención por parte del Estado.

<sup>98</sup> Aprobado del 8 al 18 de abril de 2020.

<sup>99</sup> Entrada en vigor el 6 de enero de 2021



140. Las autoridades deberán desarrollar vías racionales de investigación; realizar un análisis detenido de los hechos, y obtener y desahogar pruebas que conduzcan al hallazgo con vida del joven *Emiliano*, incluidas opiniones de personas expertas en los distintos componentes, antecedentes y consecuencias de la desaparición, así como en los elementos necesarios y eficientes para la búsqueda.

141. Las autoridades responsables conducirán las diligencias e investigaciones cuyo objetivo es la determinación de la suerte o paradero de una persona reportada como desaparecida partiendo de una presunción de vida, con profundidad, exhaustividad y diligencia, permitiendo la participación de las víctimas en la búsqueda de sus personas queridas,<sup>100</sup> para dar resultados satisfactorios, convincentes y dignificantes.<sup>101</sup>

142. En este punto, esta Sala alerta sobre la importancia de que las autoridades protejan y garanticen la integridad de la investigación sobre desaparición forzada como delito, así como sus resultados, emprendiendo la búsqueda del joven *Emiliano* con prontitud, debida diligencia y recurriendo a todos medios institucionales disponibles sin comprometer la calidad de la evidencia y tramitando las autorizaciones judiciales necesarias para el desahogo de las actuaciones que así lo requieran.

143. Las autoridades señaladas como responsables permitirán y propiciarán la participación de la señora *Julia* en la búsqueda de su hijo y en la investigación sobre su desaparición;<sup>102</sup> atenderán la información que ella y otros testigos

<sup>100</sup> "En concordancia con este criterio, la Corte atribuye un alto valor probatorio a las declaraciones de los testigos, dentro del contexto y de las circunstancias de un caso de desaparición forzada, con todas las dificultades que de ésta se derivan, donde los medios de prueba son esencialmente testimonios indirectos y circunstanciales en razón de la propia naturaleza de este delito, sumadas a inferencias lógicas pertinentes, así como su vinculación a una práctica general de desapariciones." Cfr. Corte IDH. Caso *Alvarado Espinoza Vs. México*. Op. Cit.

<sup>101</sup> Respecto de casos de desaparición forzada, la Corte [Interamericana] ha confirmado la existencia de un derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentra su paradero o, en su caso, sus restos". En estos casos la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado– como individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares. Cfr. Corte IDH. Caso *Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*. Op. Cit.

<sup>102</sup> Amparo en revisión 168/2011, resuelto por la Primera Sala en sesión de 30 de noviembre de 2011, por unanimidad de votos.



sugeridos por ella les proporcionen sobre el posible paradero de *Emiliano* o sobre las circunstancias que rodearon su desaparición; admitirán todas las pruebas que ofrezca,<sup>103</sup> y le informarán, oportunamente y con respeto a la angustia y sufrimiento que experimenta, los avances en la búsqueda y localización de su hijo.

144. Las autoridades señaladas como responsables en esta revisión protegerán, respetarán y garantizarán los derechos de la señora *Julia* a la búsqueda, la verdad y a la justicia, cuyos contenido y alcance define esta sentencia, y actuando con la coordinación institucional necesaria entre ellas y otras autoridades de búsqueda, procuración e impartición de justicia, se empeñarán en la localización con vida del joven *Emiliano* y efectuarán esta búsqueda con debida diligencia cualificada, acuciosidad, prontitud, así como con respeto y en condiciones de dignidad para el adolescente y sus personas queridas, en especial su madre, la señora *Julia*. De esta actitud diligente, acuciosa y coordinada debe quedar constancia en el expediente de la averiguación para que su cumplimiento sea efectivamente supervisado por la Jueza de Distrito. La Sala insiste en que la búsqueda no cesa sino hasta que exista certeza de la suerte o paradero de una persona desaparecida y se constate que está bajo la protección de la ley, o haya sido plenamente identificada y entregada a sus familiares en condiciones de dignidad y respeto por su sufrimiento.

145. Por último, esta Sala estima que debe concederse a *Julia* y a *Emiliano* la protección constitucional contra la omisión de las autoridades responsables de atender las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas. Así, las autoridades señaladas como responsables deberán acatar las acciones urgentes \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\*, en todos sus términos durante la búsqueda del joven *Emiliano*, pues su carácter vinculante para el Estado Mexicano es indudable.

<sup>103</sup> Protocolo Homologado de Búsqueda: "1.4 INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS:

"1.4.1 El Ministerio Público se comunicará con los familiares para informarles acerca de lo realizado hasta el momento; para informarle que abrirá una averiguación previa o una carpeta de investigación; y para acordar una entrevista personal en la que aporten información necesaria para la segunda fase, y si lo desean, se les comparezca.

"1.4.2 En esta primera comunicación, el Ministerio Público indagará y determinará si las víctimas se encuentran en situación de riesgo, es decir si están sufriendo daños a su integridad física o psicológica."



146. Esta Sala no desconoce el efecto relativo de las sentencias de amparo. Sin embargo, dada la gravedad y extensión del fenómeno de la desaparición de personas en nuestro país, desea exhortar –tal como lo ha hecho en otros medios de control constitucional– a todas las autoridades de búsqueda, procuración e impartición de justicia del Estado Mexicano a comprometerse, en el ámbito de sus respectivas competencias, en la búsqueda diligente, exhaustiva y eficiente de las personas reportadas como desaparecidas.

## X. Decisión

147. Se confirman los lineamientos indagatorios e investigativos impuestos por la Jueza de Distrito, los que también obligan a las siguientes autoridades responsables: fiscal general del Estado de Veracruz, Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, Zona Centro Veracruz y el titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, por las razones expuestas en esta sentencia. Se añaden a estos lineamientos los identificados por esta Sala, los cuales deberán ser cumplidos por todas las autoridades responsables como consecuencias de los derechos a la búsqueda, a la verdad y a la justicia. Estas autoridades deben asumir la búsqueda para determinar la suerte o paradero del joven *Emiliano* de manera exhaustiva, coordinada y con debida diligencia cualificada, al tiempo que investigan los hechos que originaron su desaparición y a sus posibles perpetradores. Las autoridades responsables acatarán, en todos sus términos, las acciones urgentes \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada a propósito de este caso, pues, tal como se ha dicho en esta sentencia, su carácter vinculante para el Estado Mexicano es indudable.

148. 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, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Queda firme el sobreseimiento respecto del artículo 348 del Código Penal del Estado de Veracruz.



TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a la señora *Julia* y a *Emiliano*, en contra de la autoridad y por los actos señalados en esta ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de esta 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 Ana Margarita Ríos Farjat, presidenta de esta Primera Sala. La Ministra Piña Hernández se reservó el derecho de formular voto concurrente, al cual el Ministro Pardo Rebolledo se adhirió para quedar como voto de minoría.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 64/2014 (10a.) y 1a./J. 79/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, con números de registro digital: 2007717 y 2010682, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P. LXVI/2009 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7, con número de registro digital: 165822.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 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 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES URGENTES DICTADAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS PUEDE Y DEBE SER SUPERVISADO JUDICIAL Y CONSTITUCIONALMENTE.**

Hechos: En la ciudad de Veracruz se realizaron operativos en los que desapareció un grupo de personas, entre ellas, un adolescente de 16 años quien se encontraba en su lugar de trabajo cuando llegó un grupo de policías y civiles, informaron a su empleador de su detención y se lo llevaron en una camioneta. Desde ese momento se desconoce su paradero. Cuando su madre supo de esos hechos, acudió a diversas unidades para obtener información sobre su hijo. Por la falta de noticias, denunció, ante el Ministerio Público, su desaparición. Se inició la averiguación previa por el delito de privación de la libertad física, que se acumuló al resto de averiguaciones iniciadas por hechos similares. Los familiares de las personas desaparecidas, por la falta de resultados en la indagatoria a cargo del Ministerio Público, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Este órgano, conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, emitió acciones urgentes en las que requirió al Estado Mexicano realizar una serie de actuaciones tendientes a lograr la localización de las personas desaparecidas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la implementación y cumplimiento de las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas por parte de las autoridades encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas, es susceptible de supervisión jurisdiccional y constitucional.

Justificación: Es imprescindible supervisar judicial y constitucionalmente que la búsqueda de personas y la investigación sobre los hechos violatorios y sobre la identidad de los responsables no sólo se complementen, sino que se coordinen eficientemente y con la utilización de todos los medios institucionales disponibles, incluidos los provenientes del derecho



internacional. Al verificar las acciones u omisiones de las autoridades obligadas a acatar las acciones urgentes emitidas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas, se reconoce a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas como fuente de derechos constitucionales. Derechos cuyo contenido y alcance serían, en todo caso, delineados –en uso de sus competencias– por el intérprete autorizado del tratado quien, a partir de esa definición, identifica obligaciones específicas para las autoridades mexicanas en un caso específico y frente a una persona específica, quien tiene la expectativa legítima de que esas determinaciones se cumplan y monitoreen en el ámbito interno. Ahora bien, las acciones urgentes no suponen una solución de fondo, sino órdenes preventivas de ejecución inmediata. Están dirigidas a proteger la esfera jurídica de una persona frente a una violación de derechos humanos que puede generar los peores efectos si no se interviene con prontitud, de manera que suponen el acceso a una protección reforzada. Negar obligatoriedad a las acciones urgentes e impedir que su cumplimiento sea revisado judicial y constitucionalmente es la interpretación más restrictiva de un mecanismo incluido en un tratado internacional, encaminado justamente a garantizar su finalidad esencial: la búsqueda urgente –esto es, sin dilaciones inadmisibles– de las personas desaparecidas, lo que obstruye el acceso a un recurso efectivo.

### 1a./J. 34/2021 (11a.)

Amparo en revisión 1077/2019. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se adhirió al voto concurrente de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Adriana Ortega Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 34/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL DERECHO A NO SER VÍCTIMA DE DESAPARICIÓN FORZADA COMPRENDE EL DERECHO A LA BÚSQUEDA COMO PARTE DE SU NÚCLEO ESENCIAL.**

Hechos: En la ciudad de Veracruz se realizaron operativos en los que desapareció un grupo de personas, entre ellas, un adolescente de 16 años quien se encontraba en su lugar de trabajo cuando llegó un grupo de policías y civiles, informaron a su empleador de su detención y se lo llevaron en una camioneta. Desde ese momento se desconoce su paradero. Cuando su madre supo de esos hechos, acudió a diversas unidades para obtener información sobre su hijo. Por la falta de noticias, denunció, ante el Ministerio Público, su desaparición. Se inició la averiguación previa por el delito de privación de la libertad física, que se acumuló al resto de averiguaciones iniciadas por hechos similares. Los familiares de las personas desaparecidas, por la falta de resultados en la indagatoria a cargo del Ministerio Público, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Este órgano, conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, emitió acciones urgentes en las que requirió al Estado Mexicano realizar una serie de actuaciones tendientes a lograr la localización de las personas desaparecidas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que existe un derecho a la búsqueda; esto es, el derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles y en completa coordinación, ejecuten sin dilación –incluso de oficio– de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en ese caso, el derecho a la bús-



queda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad mientras son entregadas a sus personas queridas.

Justificación: La búsqueda y sus resultados integran el núcleo esencial del derecho a no padecer desaparición forzada y dan contenido y sustancia a los deberes de prevenir, investigar y reparar las violaciones de derechos humanos y sus correlativos derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Esto significa que, en el ámbito de la búsqueda de personas desaparecidas, las autoridades deben determinar, con certidumbre reparatoria y dignificante, la suerte o paradero de las personas desaparecidas para abatir la angustia y zozobra de sus personas cercanas como estándar de cumplimiento de esos deberes y como estándar de satisfacción de los derechos a la verdad y la justicia. Así, la investigación debe emprenderse de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas. Este enfoque diferencial implica introducir una perspectiva de diversidad en los procesos de búsqueda de las personas y en la atención y consideración de las personas que les buscan. La perspectiva de diversidad es el paradigma según el cual se analizan las causas, consecuencias e impactos diferenciados de la desaparición de personas debido al género, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la edad, entre otros factores de exclusión que determinan la forma y patrones de la desaparición, así como la manera en que las víctimas indirectas lidian con esta violación. Finalmente, debe aclararse que la búsqueda no cesa sino hasta que exista certeza de la suerte o paradero de la persona desaparecida.

#### 1a./J. 35/2021 (11a.)

Amparo en revisión 1077/2019. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se adhirió al voto



concurrente de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Adriana Ortega Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 35/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA BÚSQUEDA INMEDIATA, ACUCIOSA Y DILIGENTE DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE A CARGO DEL ESTADO QUE DEBE EMPRENDERSE SIN OBSTÁCULOS INJUSTIFICADOS Y CON TODA LA FUERZA INSTITUCIONAL DISPONIBLE, COMO CONSECUENCIA DEL DERECHO DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS A SER BUSCADAS.**

Hechos: En la ciudad de Veracruz se realizaron operativos en los que desapareció un grupo de personas, entre ellas, un adolescente de 16 años quien se encontraba en su lugar de trabajo cuando llegó un grupo de policías y civiles, informaron a su empleador de su detención y se lo llevaron en una camioneta. Desde ese momento se desconoce su paradero. Cuando su madre supo de esos hechos, acudió a diversas unidades para obtener información sobre su hijo. Por la falta de noticias, denunció, ante el Ministerio Público, su desaparición. Se inició la averiguación previa por el delito de privación de la libertad física, que se acumuló al resto de las averiguaciones iniciadas por hechos similares. Los familiares de las personas desaparecidas, por la falta de resultados en la indagatoria a cargo del Ministerio Público, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Este órgano, conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, emitió acciones urgentes en las que requirió al Estado Mexicano realizar una serie de actuaciones tendientes a lograr la localización de las personas desaparecidas.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos, cuyo parámetro de regularidad constitucional contiene no sólo la obligación de castigar a los responsables y asignarles las consecuencias jurídicas proporcionales con la magnitud de su violación, sino también la impostergable obligación de búsqueda de las personas desaparecidas con toda la fuerza institucional disponible y con toda la coordinación institucional necesaria para lograr su localización con vida.

Justificación: Dado el carácter de violación grave de derechos humanos de la desaparición forzada, es importante empeñarse en identificar a los agentes perpetradores y castigarles proporcionalmente, en la medida de su responsabilidad; pero es más importante aún utilizar todos los esfuerzos institucionales disponibles para el hallazgo con vida de la persona reportada como desaparecida, lo cual configura la obligación general de garantía y los deberes específicos de prevenir y reparar las violaciones de derechos humanos. Se ha señalado que la desaparición forzada tiene una naturaleza compleja y pluriofensiva a partir del impacto indiscutible que tiene en multiplicidad de derechos, como el derecho a la personalidad jurídica, a la integridad personal, a la libertad personal y a la vida. Es innegable, entonces, que la desaparición no sólo interrumpe y afecta la plena realización de un proyecto de vida de las víctimas directas e indirectas, sino que coloca la vida e integridad de la persona desaparecida en riesgo permanente, pues no existe para ella ninguna protección jurídica. De ahí que la búsqueda inmediata, acuciosa y diligente de la persona desaparecida constituya uno de los deberes específicos contenidos en el artículo 1o. constitucional: investigar exhaustivamente las violaciones de derechos humanos. Estos deberes comprometen al Estado a una búsqueda diligente, exhaustiva y continua, a una investigación imparcial y efectiva sobre la suerte o paradero de la persona desaparecida, así como sobre la identidad de quienes perpetraron la violación y garantizar que éstos enfrenten las consecuencias jurídicas que corresponden a sus hechos delictivos; sobre todo ante el mínimo indicio de la participación de agentes estatales o grupos que actúan con su aquiescencia.

1a./J. 36/2021 (11a.)



Amparo en revisión 1077/2019. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se adhirió al voto concurrente de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Adriana Ortega Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 36/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS ACCIONES URGENTES EMITIDAS POR EL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS SON OBLIGATORIAS PARA LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS.**

Hechos: En la ciudad de Veracruz se realizaron operativos en los que desapareció un grupo de personas, entre ellas, un adolescente de 16 años quien se encontraba en su lugar de trabajo cuando llegó un grupo de policías y civiles, informaron a su empleador de su detención y se lo llevaron en una camioneta. Desde ese momento se desconoce su paradero. Cuando su madre supo de esos hechos, acudió a diversas unidades para obtener información sobre su hijo. Por la falta de noticias, denunció, ante el Ministerio Público, su desaparición. Se inició la averiguación previa por el delito de privación de la libertad física, que se acumuló al resto de averiguaciones iniciadas por hechos similares. Los familiares de las desaparecidas, por la falta de resultados en la indagatoria a cargo del Ministerio Público, presentaron una comunicación al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas para solicitar medidas cautelares y acciones urgentes. Este órgano, conforme al artículo 30 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, emitió acciones urgentes en las que requirió al Estado Mexicano



realizar una serie de actuaciones tendientes a lograr la localización de las personas desaparecidas.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala decidió que, para respetar plenamente los derechos de las personas desaparecidas a ser buscadas y de acceso a la justicia, las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas son obligatorias para las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus respectivas competencias, al constituir lineamientos precisos de búsqueda e investigación y ser consecuencia del efecto útil que debe darse a las disposiciones de los tratados y de la aplicación del principio pro persona en su interpretación.

**Justificación:** El mayor efecto útil que debe darse a una norma internacional de derechos humanos es permitirle que exprese con toda potencia el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, tanto a nivel interno como internacional. Así, existe una clara correlación entre el principio de efecto útil y el principio pro persona, como principios interpretativos del contenido de los tratados y sus consecuencias normativas. De esta manera, el derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas exige a los Estados recurrir a todas las herramientas jurídicas nacionales e internacionales útiles para establecer la suerte o paradero de la persona. En este sentido, cabe destacar que el espíritu de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas es prevenir, investigar, sancionar y reparar la desaparición forzada, así como dotar a las personas de la protección más amplia ante su ocurrencia y efectos. Además, su preámbulo implica que los Estados firmantes reconocen su compromiso con las finalidades del tratado aceptado incondicionalmente por el Estado Mexicano, quien no interpuso reserva alguna. Esa convención contiene la instauración de un mecanismo de monitoreo y supervisión de cumplimiento de las disposiciones del tratado: el Comité contra la Desaparición Forzada. De su régimen de facultades, se advierte que –entre las no sujetas a confirmación posterior por parte de los Estados– cuenta con competencias interpretativas para recibir informes, emitir recomendaciones generales u observaciones finales, y dictar y supervisar



acciones urgentes. El ejercicio de estas facultades debe entenderse como parte de las disposiciones que el Estado acepta al firmar, ratificar e incorporar la convención a su régimen jurídico interno, pues integran el contenido normativo y sustantivo del tratado. En efecto, las acciones urgentes son procedimientos mediante los cuales el Comité ordena al Estado tomar las medidas necesarias para el pronto hallazgo de una persona desaparecida, lo que es consecuencia esencial del objeto y fin del tratado. De esta manera, están diseñadas y dirigidas para ser operadas y cumplidas especialmente por los órganos encargados de la búsqueda de las personas desaparecidas. Suponer que no establecen obligaciones para dichos órganos es restar efecto útil a la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, disminuir injustificadamente la esfera de protección de las personas y contradecir las determinaciones del gobierno mexicano, quien adoptó, ratificó e incorporó el contenido del tratado a su régimen jurídico.

#### 1a./J. 37/2021 (11a.)

Amparo en revisión 1077/2019. 16 de junio de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se adhirió al voto concurrente de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Adriana Ortega Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 37/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENEN LOS INTEGRANTES DE LA COMUNIDAD LGBTI+ Y SUS FAMILIARES CUANDO RECLAMAN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN LA IMPOSICIÓN DE UNA**



**VOTACIÓN POR CÉDULA SECRETA Y LA EJECUCIÓN DE DICHA VOTACIÓN POR LA QUE SE DESECHÓ UN DICTAMEN DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL EN MATERIA DE MATRIMONIO Y CONCUBINATO IGUALITARIO.**

**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. TRATÁNDOSE DE MATRIMONIO O CONCUBINATO IGUALITARIO, NO DEBE CONFUNDIRSE EL CONCEPTO DE INTERÉS LEGÍTIMO CON LOS CONCEPTOS DE INTERÉS INDIVIDUAL O COLECTIVO/DIFUSO.**

**JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CUANDO SE IMPUGNAN CIERTOS ACTOS INTRA-LEGISLATIVOS COMO LA IMPOSICIÓN DE UNA VOTACIÓN POR CÉDULA SECRETA Y LA EJECUCIÓN DE DICHA VOTACIÓN PARA DESECHAR UN DICTAMEN DE REFORMA A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL, PUES NO SE ACTUALIZA LA RAZÓN DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA INJUSTICIABILIDAD DE LOS ACTOS RECLAMADOS.**

**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. FORMA DE ACTUALIZARLO POR PARTE DE PERSONAS PERTENECIENTES A LA COMUNIDAD LGBTI+ Y DE SUS FAMILIARES EN RELACIÓN CON EL MATRIMONIO O CONCUBINATO IGUALITARIO.**

AMPARO EN REVISIÓN 25/2021. 18 DE AGOSTO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. 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 correspondiente al dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, emite la siguiente:



## Sentencia

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 25/2021, promovido en contra de la sentencia dictada el once de octubre de dos mil diecinueve por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán en los autos del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar si el Congreso del Estado de Yucatán incurrió en una violación conjunta a los derechos humanos de participación política en los asuntos públicos, la libertad de expresión y a recibir información. Esto, con motivo de haber votado por cédula (es decir, de forma secreta) el desechamiento de un dictamen de reforma a la Constitución Estatal que pretendía derogar la definición del matrimonio y el concubinato como una unión entre una mujer y un hombre a fin de dar paso a reconocer a la familia como una institución social integrada por dos o más personas unidas o emparentadas entre sí sin importar su sexo.

### I. Antecedentes y trámite del juicio de amparo

1. **Propuesta de reforma a la Constitución de Yucatán en materia de matrimonio igualitario.** El quince de marzo de dos mil dieciocho, el entonces gobernador del Estado de Yucatán presentó una iniciativa para modificar la Constitución Local a efecto de permitir el matrimonio y el concubinato entre personas del mismo sexo. En concreto, la iniciativa proponía derogar los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Estatal,<sup>1</sup> con lo que

<sup>1</sup> **Constitución del Estado de Yucatán**

**"Artículo 94. ...**

"El matrimonio es una institución por medio del cual se establece la unión jurídica de un hombre y una mujer, con igualdad de derechos, deberes y obligaciones, con la posibilidad de generar la reproducción humana de manera libre, responsable e informada. El Estado reconoce que es de vital interés para la sociedad que en la unión de hombre y mujer para la procreación, se establezcan límites en cuanto a la edad y salud física y psíquica.

"El concubinato es la unión de un hombre y una mujer, quienes libres de matrimonio, viven como esposos y pueden generar una familia, en los términos que fije la ley."



dicho ordenamiento dejaría de regular las instituciones del matrimonio y el concubinato (a las que define como uniones "de un hombre y una mujer"). Esto abriría la puerta a que en la legislación secundaria se permitiera el matrimonio y el concubinato igualitarios.<sup>2</sup>

2. **Primer dictamen de la iniciativa.** Dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso Local, la cual estudió el asunto y avaló la propuesta de reforma tal como la formuló el gobernador; consecuentemente, sometió a la consideración del Pleno del Congreso el dictamen con proyecto de decreto para derogar los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Local.<sup>3</sup>

3. El Pleno discutió este dictamen en la sesión ordinaria del diez de abril de dos mil diecinueve. Después de la lectura del proyecto de decreto y de que el asunto se considerara suficientemente discutido, el presidente de la mesa directiva indicó que lo sometería a votación por medio de cédula; es decir, de manera secreta y sin que se diera a conocer el sentido del voto de cada diputada y diputado. Fundamentó esta decisión en los artículos 34, fracción V, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán<sup>4</sup> y 104, 110 y 111 del reglamento de dicha ley.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> En la iniciativa se especificó que su propósito era el siguiente: "Esta iniciativa de ley homologa ciertos criterios de interpretación establecidos a nivel federal mediante los cuales se reconocen los derechos de las personas sin discriminación alguna de acuerdo con lo establecido en el mandato constitucional y en los tratados internacionales pactados por el Estado Mexicano.

"Para lo anterior, se propone la derogación de los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, a fin de eliminar las restricciones actuales al matrimonio en términos de los tratados internacionales, la jurisprudencia internacional y nacional y nuestra propia normativa en la materia y dejar a la legislación secundaria la regulación del matrimonio y del concubinato."

<sup>3</sup> La única disposición del proyecto de decreto de reforma a la Constitución Local establecía lo siguiente:

"Artículo único. Se derogan los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:"

"Artículo 94. ...

"Se deroga

"Se deroga."

<sup>4</sup> "Artículo 34. Son facultades y obligaciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"V. Dirigir los debates y las votaciones conforme lo establecido en el reglamento respectivo."

<sup>5</sup> "Artículo 104. El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto. Habrá tres clases de votaciones: Nominales, económicas y por cédulas."



4. La diputada Silvia América López Escoffié no estuvo de acuerdo y solicitó que se sometiera a votación el tipo de votación con el que se decidiría sobre el dictamen; es decir, pidió que fuera el Pleno del Congreso el que decidiera si el dictamen se votaría por cédula (lo que implica la confidencialidad del voto) o en votación nominal (en donde el sentido del voto es público). Asimismo, la diputada María de los Milagros Romero Bastarrachea pidió al presidente de la mesa directiva que reconsiderara su determinación y se pronunció a favor del voto abierto. En sentido contrario, la diputada Rosa Adriana Díaz Lizama se posicionó a favor del voto por cédula.<sup>6</sup>

5. En respuesta a estos planteamientos, el presidente de la mesa directiva ratificó su decisión de someter el asunto a votación por medio de cédulas. Como justificación, argumentó que el tema del que trata el asunto "ha despertado gran interés en la sociedad yucateca"; de modo que la votación por cédula es necesaria para garantizar que las y los legisladores emitan su voto "sin ningún tipo de presión social y con toda libertad".<sup>7</sup> Esta vez invocó los artículos 33

---

**"Artículo 110.** Las votaciones por cédula se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la presidencia. Concluida la votación, el secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el vicepresidente y el otro secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación."

**"Artículo 111.** Una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas, la secretaría de la mesa directiva dará cuenta al Congreso del resultado de la votación."

<sup>6</sup> Congreso del Estado de Yucatán, Diario de los Debates, Acta 15/1er.A/2do.P.Ord./ 2019/LXII, correspondiente a la sesión ordinaria de diez de abril de dos mil diecinueve, páginas 12-14.

<sup>7</sup> Ídem. El pronunciamiento completo del presidente de la mesa directiva es del tenor siguiente: "Gracias por sus comentarios. Diputada Silvia, en relación a sus comentarios, me permito recordarle que esta presidencia tiene la obligación constitucional y legal de velar por el orden y el respeto a la investidura de todos y cada uno de los legisladores que integran el Pleno del Congreso. Lo anterior en términos del artículo 33, 34 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, las cuales me facultan tanto para garantizar la inviolabilidad de este recinto, así como la libertad de quienes lo conforman al momento de ejercer sus funciones legislativas, privilegiando el equilibrio entre las fuerzas políticas por encima de cualquier interés particular o de grupo. Asimismo, sirve de sustento lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que ordena a esta presidencia proveer las condiciones institucionales necesarias y suficientes para que cada diputado pueda expresar de manera libre y, por ende, externar su voluntad a través del desempeño de sus funciones, sin que pueda ser reconvenido por ellas. Con ello se garantiza la inviolabilidad de la manifestación de sus ideas y en este caso en particular, su voto. En tal sentido, la decisión de esta presidencia, se toma con apoyo y sustento de la ley, con la finalidad de que al



y 34 de la Ley de Gobierno del Congreso Local,<sup>8</sup> así como el 19 de la Constitución de Yucatán,<sup>9</sup> los cuales hablan de la inviolabilidad parlamentaria y del recinto legislativo.

6. Una vez que se llevó a cabo la votación por cédulas, el dictamen se desechó con 15 votos en contra y 9 a favor. Así, acorde con el artículo 91 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo Local, primer párrafo,<sup>10</sup> el asunto regresó a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación para que modificara el dictamen en los términos que estimara conveniente y ampliara su exposición de motivos y consideraciones.

7. **Segundo dictamen de la iniciativa.** En cumplimiento del citado artículo del reglamento, el once de julio de dos mil diecinueve, la Comisión de Puntos

---

tratarse de un tema que ha despertado gran interés en la sociedad yucateca, los integrantes de este Congreso puedan, sin ningún tipo de presión social y con toda libertad, ejercer sus funciones constitucionales para externar su opinión a través de la votación por cédula, contemplada en el artículo 104 del reglamento, para decidir sobre la aprobación o no del dictamen que se pone a consideración esta mañana. Bajo tales premisas, les reitero que como presidente de la mesa directiva, tengo el deber y la obligación de velar por cada uno de ustedes, para que cada uno goce de las más amplias libertades parlamentarias al ejercer su voto en los asuntos que se pongan a nuestra consideración. Por tal razón, es la disposición de esta forma de voto."

<sup>8</sup> "Artículo 33. El presidente de la mesa directiva, lo es del Congreso, ostenta la representación del Poder Legislativo y expresa su unidad; garantizará el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del recinto legislativo.

"El presidente de la mesa directiva al dirigir las sesiones velará por el equilibrio entre las libertades de los legisladores, de las fracciones y representaciones legislativas, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones del Congreso; asimismo, hará prevalecer el interés general del Congreso por encima de los intereses particulares o de grupo. ..."

"Artículo 34. Son facultades y obligaciones del presidente de la mesa directiva:

"I. Velar por el respeto a las garantías concedidas a los diputados en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado; ..."

<sup>9</sup> "Artículo 19. Los diputados son inviolables por la manifestación de ideas y expresión de opiniones, en el desempeño de su encargo; y no podrán ser reconvenidos por ellas.

"El presidente del Congreso en los términos de las leyes garantizará la inviolabilidad del recinto donde los diputados se reúnan a sesionar. ..."

<sup>10</sup> "Artículo 91. Rechazado un dictamen en lo general o en lo particular, en virtud de no alcanzar la cantidad de votos requeridos o cuando sea aprobada una solicitud suspensiva de la discusión, se regresará a la comisión o comisiones que emitieron el dictamen para que lo modifique en los términos que crea conveniente; pero en este caso, deberá ampliar su exposición de motivos y consideraciones, para la mejor ilustración del Pleno. ..."



Constitucionales y Gobernación modificó su dictamen sobre la referida iniciativa, avalando nuevamente la propuesta de reforma, consistente en derogar los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Estatal que definen el matrimonio y el concubinato como uniones "de un hombre y una mujer".

8. La discusión en el Pleno del Congreso se dio el quince de julio de dos mil diecinueve. En esta sesión, antes de que el presidente de la mesa directiva se pronunciara sobre el tipo de votación que se llevaría a cabo, la diputada Silvia América López Escoffié invitó a la Legislatura a que se emitiera el voto de manera abierta. No obstante, el presidente de la mesa directiva volvió a someter a votación el dictamen por medio de cédula.<sup>11</sup>

9. Al respecto, la diputada María de los Milagros Romero Bastarrachea argumentó que el presidente de la mesa directiva no tiene facultades para ordenar ese tipo de votación, por lo que dicha acción representa una violación al Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo Local. Además, solicitó que se consultara al Pleno sobre el tipo de votación con el que debía decidirse la aprobación o desechamiento del dictamen.<sup>12</sup>

10. El presidente de la mesa directiva respondió que el método de votación por cédulas atendía al contexto de amenazas y confrontaciones que había comenzado a partir de la presentación de la iniciativa de reforma. En este sentido, sostuvo que su finalidad era proteger la integridad de las y los integrantes del Congreso, así como su "inviolabilidad y libertad" a la hora de ejercer su labor legislativa.<sup>13</sup> Como fundamento citó los mismos preceptos que en la sesión del

<sup>11</sup> Congreso del Estado de Yucatán, Diario de los Debates, Acta 10/1er.A/3er.P.Ord./ 2019/LXII, correspondiente a la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil diecinueve, páginas 13-14.

<sup>12</sup> *Ibid.*, páginas 14-16.

<sup>13</sup> *Ídem.* El pronunciamiento completo del presidente de la mesa directiva es del tenor siguiente: "Con todo el debido respeto diputada, no se está violentando ningún reglamento. Atento a las expresiones vertidas, me permito fundar y motivar la decisión de esta presidencia, usted como todos y cada una de las diputadas y diputados, hemos sido precisamente testigo y sobre todo, en el ejercicio de sus funciones, sobre en esta iniciativa desde abril pasado, hubo amenazas y hubo confrontaciones y en ese caso, creo que es muy importante el pensar en el respeto, en la integridad de cada uno de las diputadas y diputados, como también en ese sentido, lo más importante no podemos nosotros y yo en lo particular como presidente del Congreso, el poder arriesgar la integridad



diez de abril; esto es, los artículos 19 de la Constitución Local, 33 y 34 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo Local, y 104, 110 y 111 del reglamento de esta última ley.

11. Tras esa discusión, se decretó un receso, y después se sometió a votación el dictamen por medio de cédulas. El resultado fue de 15 votos en contra y 9 a favor; por lo que se desechó y se consideró el asunto como totalmente concluido en términos del artículo 91 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo Local, segundo párrafo.<sup>14</sup>

12. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el cinco de agosto de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Mérida, Yucatán, \*\*\*\*\* y 42 personas más (en adelante, las y los "quejosos" o "recurrentes")<sup>15</sup> promovieron juicio de amparo indirecto en contra de las siguientes autoridades y por los actos que se indican a continuación:

a) Congreso del Estado de Yucatán:

de algún diputado o diputada, por lo tanto, con fundamento como usted bien dice el artículo 19, y desde luego que es de la constitución 33 y 34 que leyó, habla de la integridad de los diputados y precisamente los numerales que me facultan a esta mesa directiva para garantizar la inviolabilidad y libertad de quienes integran este Poder al momento de ejercer sus funciones legislativas, asimismo, esa determinación permite el equilibrio entre las fuerzas políticas por encima de cualquier interés particular o de grupo, es decir, protege la voluntad y el discernimiento de cada uno de los legisladores presentes al momento de externar su voluntad de decisión, respecto al tema que se aborda. En ese sentido, le reitero mi obligación constitucional y legal para velar por la integridad de cada uno de ustedes al momento de ejercer sus facultades dentro de este recinto. Por lo que llevar a cabo, la votación a través del voto por cédula garantiza que las y los diputados externen su opinión y decisión en total libertad sin que haya elementos externos que vicien su voluntad. Tal modalidad de votación, se encuentra referida en el artículo 104 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo, diputada."

<sup>14</sup> "Artículo 91. ...

"Si el dictamen modificado fuese rechazado de nueva cuenta por Pleno del Congreso, se considerará como asunto totalmente concluido."

<sup>15</sup> \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*



– La votación por medio de cédulas (secreta) realizada el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad; y,

– La omisión de dar a conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados por parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secreta) el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el referido dictamen.

b) Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán y su presidente:

– El extralimitarse de sus facultades al imponer una votación por medio de cédulas (secreta) realizada el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad; y,

– El impedir que las personas quejosas pudieran conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados por parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secreta) el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.

13. Las y los quejosos manifestaron ser residentes en el Estado de Yucatán, así como integrantes de la comunidad de lesbianas, homosexuales, bisexuales, personas trans y más (en adelante, "comunidad LGBTI+") o familiares de personas de dicha comunidad. En cuanto a los preceptos que estiman violados, señalaron los artículos 1o., 6o., 14 y 35, facción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la "Constitución Federal"), así como los artículos 1.1, 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la "CADH").

14. **Trámite del juicio de amparo indirecto.** El Juez Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán conoció del asunto, lo admitió a trámite el siete de agosto



de dos mil diecinueve y lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\*. Seguidos los trámites de ley, el once de octubre de dos mil diecinueve, el secretario en funciones de juzgador federal del mencionado juzgado dictó sentencia en la que **sobreseyó** el juicio al considerar que las y los quejosos no habían acreditado su interés legítimo.

**15. Recurso de revisión y solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Las y los quejosos interpusieron recurso de revisión en contra de la resolución anterior, el cual fue turnado al Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito. La presidencia de dicho Tribunal admitió el recurso el día veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve y le asignó el número \*\*\*\*\*.

16. En la sesión del dos de julio de dos mil veinte, dicho tribunal solicitó a esta Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción para conocer del presente amparo. Esto en atención a que este amparo en revisión guarda íntima relación con el diverso \*\*\*\*\* del índice del mismo Tribunal Colegiado, cuya atracción por esta Corte fue solicitada por el Ministro presidente de esta Primera Sala.

**17. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 263/2020.** El veintitrés de julio de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió y registró la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción con el número 263/2020. En sesión virtual del día siete de octubre de dos mil veinte, esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión \*\*\*\*\* del índice del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.<sup>16</sup>

**18. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte.** El veintidós de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte deter-

<sup>16</sup> Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 263/2020, sentencia de 7 de octubre de 2020, fallada por mayoría de tres votos de la Ministra y Ministros Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), en contra de los emitidos por la Ministra y Ministro Norma Lucía Piña Hernández y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



minó que ésta se avocaría al conocimiento del recurso de revisión interpuesto, lo registró con el número de expediente 25/2021 y lo radicó en esta Primera Sala. Asimismo, turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.

19. **Asunto relacionado.** Finalmente, cabe resaltar que los mismos actos reclamados fueron impugnados por otras personas, tramitándose un amparo indirecto en el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Yucatán. El asunto se registró con el número de expediente \*\*\*\*\* y por sentencia de treinta de septiembre de dos mil diecinueve se resolvió sobreseer el juicio. En contra de este fallo se interpuso un recurso de revisión, el cual fue atraído por esta Suprema Corte en virtud de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 85/2020. El presidente de la Suprema Corte registró ese asunto como amparo en revisión 27/2021, turnándosele al Ministro González Alcántara Carrancá para la elaboración del proyecto de resolución.

20. **Resolución conjunta.** En ese sentido, esta Primera Sala aclara que **resuelve en la misma sesión el citado amparo en revisión 27/2021 junto con el que ahora nos ocupa**, a fin de atender de manera integral el problema planteado y los temas de importancia y trascendencia descritos en ambas solicitudes de atracción.

## II. Competencia

21. 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 en los artículos 107, fracción VIII, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; 85 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario, y tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que el recurso de revisión se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juzgado de Distrito, respecto del cual esta Primera Sala ejerció su facultad de atracción.



### III. Oportunidad

22. El recurso de revisión hecho valer por los quejosos fue interpuesto en tiempo y forma de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo. De las constancias de autos se advierte que la sentencia impugnada les fue notificada el catorce de octubre de dos mil diecinueve; por lo que en términos del artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, dicha notificación surtió sus efectos al día siguiente.

23. Así, el plazo de diez días para la interposición del recurso corrió del dieciséis al veintinueve de octubre de dos mil diecinueve.<sup>17</sup> En estas condiciones, dado que el recurso de revisión de los quejosos fue presentado el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Mérida, Yucatán,<sup>18</sup> es evidente que cumple con este requisito procesal.

### IV. Legitimación

24. El recurso de revisión fue interpuesto por el quejoso \*\*\*\*\* , a quien se le reconoció su calidad de representante común de las y los quejosos que promovieron el juicio de amparo \*\*\*\*\* del índice del Juez Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán y cuya personalidad se encuentra reconocida en autos. En estos términos, se tiene por satisfecho el presupuesto procesal de legitimación.

### V. Elementos necesarios para resolver

25. Antes de estudiar el recurso de revisión hecho valer por las y los recurrentes, es necesario tener presentes: (a) los argumentos planteados en la demanda de amparo, (b) las consideraciones del Juzgado de Distrito para

<sup>17</sup> Para el cálculo de este término se descontaron los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre por ser inhábiles de conformidad con lo establecido por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>18</sup> Esto tal como se advierte del sello de la Oficina de Correspondencia Común estampado en la primera foja del recurso de revisión.



sobrescribirlo; y, (c) los agravios con los que se combate la sentencia recurrida. En los siguientes párrafos resumiremos cada uno de estos puntos.

26. **Demanda de amparo.** Las y los quejosos comienzan manifestando que son residentes en el Estado de Yucatán e integrantes de la comunidad LGBTI+ (o familiares de personas que pertenecen a esta comunidad). En este contexto, plantean que tienen *interés legítimo* para promover el juicio de amparo y, en cuanto al fondo, que el Congreso de Yucatán violó sus derechos a la libertad de expresión e información, así como a la participación política, al llevar a cabo la votación del quince de julio de dos mil diecinueve por medio de cédulas. A continuación sintetizamos estos argumentos:

Para demostrar su interés legítimo, las y los quejosos parten de lo establecido por el Pleno de esta Suprema Corte en la contradicción de tesis 111/2013, en donde se apuntó que dicho interés debe ser "cualificado, actual, real y jurídicamente relevante". Acto seguido, argumentan por qué su pretensión cumple con cada una de estas características.

b) En primer lugar, sostienen que su interés es *cualificado*, pues la finalidad de su demanda es proteger derechos que se encuentran reconocidos a nivel constitucional y convencional. En concreto, buscan garantizar su derecho a la libertad de expresión (en sus vertientes individual y colectiva) y a ser informados sobre las actividades de sus representantes para poder realizar un ejercicio de escrutinio público y participar en la toma de decisiones políticas.

c) En segundo lugar, dicen que su interés es *actual* y *real*. Esto se debe a que la secrecía en el proceso de votación del Congreso Local implica que las y los quejosos no pueden tener certeza jurídica y material de que los procesos legislativos de su Estado se llevan a cabo conforme a la legislación vigente. Dado que esta vulneración no se ha subsanado, la afectación en su esfera jurídica continúa.

d) Finalmente, sostienen que su interés es *jurídicamente relevante*. Los actos reclamados les impiden fiscalizar y clarificar el desempeño de sus representan-



tes, lo que afecta su derecho a la participación en los asuntos públicos, así como su posibilidad de tomar una decisión informada de cara a las próximas elecciones. Sobre este punto, además, señalan que la reforma constitucional sobre la que se pronunció el Congreso los afecta directamente en su esfera jurídica, pues son parte de la comunidad LGBTI+ y el dictamen que se votó por cédulas proponía la aceptación del matrimonio y concubinato igualitarios.

e) En cuanto al fondo del asunto, comienzan exponiendo por qué el Congreso Local no tiene facultades para votar una reforma constitucional por medio de cédulas. Si bien éste es uno de los tipos de votación previstos en el Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo Local,<sup>19</sup> plantean que su utilización está restringida a la primera sesión del Congreso en la que se instala una nueva Legislatura y únicamente para elegir a la primera mesa directiva; lo cual está previsto en el artículo 13, fracción III, de la Ley de Gobierno del Congreso Local.<sup>20</sup>

f) En este sentido, reconocen que la votación por cédulas no está definida en las leyes del Estado, por lo que acuden al glosario de la Secretaría de Gobernación y destacan que en su diccionario de términos parlamentarios se dice que este tipo de votación es usado "principalmente para elegir a funcionarios integrantes de los órganos de gobierno."<sup>21</sup>

<sup>19</sup> **"Artículo 104.** El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto. Habrá tres clases de votaciones: Nominales, económicas y por cédulas."

<sup>20</sup> **"Artículo 13.** Para el cumplimiento de los fines dispuestos en los artículos anteriores, la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, en la primera sesión de la Legislatura entrante, procederá conforme a lo siguiente: ...

"III. El presidente de la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, exhortará a los diputados electos a que en votación secreta, elijan la primera mesa directiva, que fungirá durante el primer periodo ordinario del ejercicio constitucional."

<sup>21</sup> La definición completa que prevé el diccionario de términos parlamentarios de la Secretaría de Gobernación para la votación por cédula es la siguiente: "Es un tipo de votación que se lleva a cabo a través del llenado de una papeleta o cédula que se deposita dentro de una urna por parte de cada legislador y legisladora, principalmente para elegir a funcionarios o integrantes de los órganos de gobierno."



g) Esto es congruente con los artículos 110 y 111 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo Local, los cuales norman el proceso de la votación por cédula y especifican que una vez que concluye la votación, se deben anotar los "*nombres de las personas*" que aparecen en las boletas y el "*número de votos que a cada [una] toca*", para después hacer "el cómputo de los sufragios depositados *para la elección de personas*."<sup>22</sup> Implícitamente, este lenguaje confirma que el reglamento reserva la votación por cédula a la "elección de funcionarios e integrantes de los órganos de gobierno".

h) Esta interpretación se refuerza si se considera que la Ley de Gobierno del Poder Legislativo Local obliga al Congreso a informar sobre los asuntos resueltos por sus órganos con el fin de "contribuir a la formación de una opinión pública responsable,"<sup>23</sup> y el sentido del voto de cada diputada y diputado es un insumo clave para este objetivo. Además, esto es congruente con la dimensión política de la libertad de expresión, la cual incluye al escrutinio público en términos de la tesis 1a. CDXIX/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Corte.

i) A continuación, las y los quejosos exponen que la libertad de expresión incluye el derecho a recibir información y que, tratándose de información de interés público, ésta pertenece por principio a la sociedad, no al gobierno. A esto se le conoce como el *principio de máxima divulgación*, el cual rige para todas las actividades del Estado e implica que el acceso a la información pública es la *regla* y su restricción debe ser *estrictamente excepcional*. Sólo así se garantiza que la opinión pública pueda realizar un escrutinio riguroso del actuar (o no actuar) del Estado y, en esa medida, ser su contrapeso.

<sup>22</sup> **Artículo 110.** Las votaciones por cédula se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la presidencia. Concluida la votación, el secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el vicepresidente y el otro secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación."

**Artículo 111.** Una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas, la secretaria de la mesa directiva dará cuenta al Congreso del resultado de la votación."

<sup>23</sup> **Artículo 78.** El Poder Legislativo informará de los asuntos resueltos por sus órganos, con el fin de difundir entre habitantes del Estado sus alcances y beneficios para contribuir a la formación de una opinión pública responsable."



j) En esta línea, la libertad de expresión tiene una clara relación con los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la CADH,<sup>24</sup> en especial con el derecho a la participación política y el derecho al voto. El debate democrático exige la libre circulación de ideas y de información respecto al quehacer de los funcionarios públicos, los candidatos y los partidos políticos, de modo que es necesario garantizar la publicidad y transparencia en sus actividades. A su vez, esto permite que la ciudadanía cuente con la información necesaria para generar una opinión y poder definir sus preferencias electorales.

k) La actuación del Congreso de Yucatán, entonces, es un reflejo de una práctica antidemocrática. Al votar de forma secreta la iniciativa sobre matrimonio igualitario, impidió que las y los quejosos pudieran fiscalizar y calificar el desempeño de sus servidores y servidoras públicas, lo que mermó gravemente su derecho a participar en los asuntos públicos a través de las y los representantes que eligen mediante el voto popular.

l) Además, el tema específico sobre el que versaba el dictamen es de especial relevancia para la comunidad LGBTI+, pues se trata de la definición de sus derechos fundamentales. En este sentido, dicha comunidad tiene un interés especial en conocer la posición de las diputadas y diputados sobre el matrimonio igualitario. Esto, especifican las y los quejosos, no sólo para formarse una opinión para las elecciones futuras, sino también para el escrutinio social presente de las autoridades en funciones.

m) Destacan también que ésta es la única ocasión en la que el Congreso Local ha restringido la publicidad del voto de sus integrantes para una reforma de la Constitución Local. Dicha excepcionalidad los lleva a encuadrar las violaciones que reclaman en el marco del derecho a la igualdad y no discriminación,

<sup>24</sup> **Artículo 23.** Derechos políticos

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

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores; y, ..."



pues la decisión de adoptar un voto secreto atendió a que la medida legislativa que se proponía iba dirigida a la comunidad LGBTI+.

n) Finalmente, las y los quejosos solicitan la protección de la Justicia Federal para el efecto de que el Congreso de Yucatán repita la votación realizada el quince de julio de dos mil diecinueve, pero ahora en voto abierto y público. Esto con la finalidad de que puedan conocer el sentido del voto de sus representantes.

27. **Sentencia de amparo.** En su sentencia, el secretario en funciones de juzgador federal del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Yucatán **sobreseyó el amparo** bajo el argumento de que las y los quejosos carecen de interés legítimo. Esto bajo las siguientes consideraciones:

a) Primero, se fijó la litis y se reconoció la existencia de los actos de las autoridades reclamadas, consistente en la votación realizada por medio de cédulas el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Local, así como la omisión de dar a conocer públicamente el sentido del voto de sus integrantes en dicha sesión.

b) Pasado al aspecto de procedencia, el juzgador concluye que se actualiza la causal de improcedencia de falta de interés legítimo establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

c) Para justificar lo anterior, se comienza el fallo con un análisis del interés legítimo y se explica que para actualizarlo se requiere una afectación a la esfera jurídica, la cual puede ser directa o indirecta, pero debe atender a la situación particular del gobernado frente al orden jurídico. En particular, se dice que el interés legítimo debe ser cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, lo cual lo distingue de la generalidad de las personas en atención a su especial situación frente al ordenamiento jurídico; lo cual presupone la existencia de una norma general en que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; la transgresión a ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva, y la pertenencia del quejoso a esa colectividad.



d) En apoyo se citan las tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de título, subtítulo y rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." e "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.", así como la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

e) Aplicando lo anterior al caso concreto, se señala que las y los quejosos no demostraron su interés legítimo para combatir la votación por medio de cédulas, así como la omisión de dar a conocer nominalmente el sentido de cada uno de los votos de los legisladores que integran el Congreso y las facultades del presidente de la mesa directiva para establecer la metodología a realizar al momento de la votación respectiva. No hay un factor especial que los distinga de la generalidad de las personas; ni siquiera bajo la lógica de haber señalado que se violaban sus derechos a recibir información y participar en el escrutinio público, en atención a que pertenecen a la comunidad LGBTI+ y, por ello, los actos combativos les afectaban directamente ante su especial posición frente al orden jurídico como colectividad.

f) Era imperativo que de manera indudable demostraran pertenecer a la colectividad afectada por el acto de autoridad; es decir, debían acreditar, a través del amplio margen concebido por la Ley de Amparo en su artículo 19, su pertenencia a la comunidad de la que se ostentan miembros y que, a su juicio, es afectada por los actos de autoridad.

g) Las únicas pruebas que ofrecieron, mediante meras copias simples, fueron cuarenta y un copias de sus credenciales para votar, una copia de un pasaporte, una copia de una licencia para conducir y un par de grabaciones de video de la sesión del quince de julio en el Congreso Local. Esto no es suficiente.



h) A saber, para probarse el interés legítimo debe acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva, y c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Las documentales aportadas resultan insuficientes por sí mismas para acreditar el interés que ostentan los accionantes, pues no puede desprenderse fehacientemente y sin base en suposiciones, que los promoventes pertenezcan a la colectividad de la cual se ostentan miembros o, incluso, sean residentes del Estado.

i) Si bien el valor probatorio de copias simples queda al prudente arbitrio del juzgador conforme al artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles (de aplicación supletoria), estas copias carecen por sí solas de valor probatorio pleno y sólo generan presunción de la existencia de los documentos que reproducen, pero sin que sean bastantes cuando no se encuentran administradas con otros elementos probatorios distintos para justificar el hecho o derecho que se pretende demostrar. Esto de conformidad con la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de rubro: "COPIAS FOTOSTATICAS SIMPLS, VALOR PROBATORIO DE LAS."

**28. Agravios.** En su recurso de revisión, las y los quejosos plantearon que el Juzgador violó sus derechos de acceso a la justicia y el principio de no discriminación al imponerles cargas probatorias innecesarias e imposibles para acreditar su interés legítimo. Esto bajo las siguientes líneas argumentativas:

a) En primer lugar, de manera general, se señaló que el Juez de Distrito violó con su sentencia el derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1. de ese tratado, así como las disposiciones legales reconocidas en los artículos 74 y 76 de la Ley de Amparo; 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, en relación con el sobreseimiento del amparo.

b) En segundo lugar, como argumentos concretos en contra de la sentencia recurrida, las y los recurrentes explicaron que el Juez de Distrito sostuvo como idea central de su sobreseimiento que tenían que demostrar su orientación sexual o identidad de género para acreditar su interés legítimo. Para las y



los quejosos, esta es una carga probatoria imposible y discriminatoria, pues la orientación sexual es una cuestión que sólo depende de la autodeterminación de cada persona y esto no debe ser susceptible de comprobación.

c) Para soportar este argumento, se cita la Opinión Consultiva 24/18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la que definió a la orientación sexual como un "concepto amplio que crea espacio para la *auto-identificación*". En el mismo sentido, transcriben parte de las consideraciones de esta Corte en el amparo directo 6/2008, en donde se dijo que "la sexualidad ... forma parte de la esfera más íntima y personal de los seres humanos, siendo, por tanto, la *autodeterminación sexual*, trascendente en el reconocimiento de la dignidad humana ..."

d) Las cuestiones que involucren categorías sospechosas por orientación sexual, identidad de género u otro tipo, deben verificarse con perspectiva de género. Por tanto, tratándose de una categoría sospechosa conforme al artículo 1o. constitucional, y que su mayor virtud es la autodeterminación de las personas, es por lo que la carga probatoria aplicada por el Juez resulta excesiva y contraria a derechos humanos. Negar la autodeterminación en materia de orientación sexual y exigir su prueba implicaría una práctica discriminatoria en comparación con las personas heterosexuales. Esto porque a estas últimas siempre se les ha asumido como tales y nunca se les requiere una prueba sobre su heterosexualidad.

e) Por otro lado, dicen las y los recurrentes, si el juzgador federal pretendió sobreseer el amparo al considerar que la comunidad LGBTI+ debía acreditar su interés legítimo como si fuera una organización civil o una persona moral, esto resulta igualmente incorrecto. Esta comunidad no tiene un acta constitutiva o algún documento análogo que le permita probar quiénes son sus miembros o su objeto social; en todo caso, el colectivo LGBTI+ está concebido bajo el derecho de reunión, no el de asociación, y sus miembros forman parte de él por un ejercicio de auto identificación.

f) En esta medida, exigir una prueba de membresía al colectivo resulta un requisito imposible de cumplir. La autodeterminación es lo que define al colectivo LGBTI+. De tal forma, la exigencia de comprobar la existencia del colectivo



o comprobar la orientación sexual de cada persona en el juicio de amparo es excesiva, discriminatoria y, por ende, violatoria de sus derechos humanos. Así, las quejas y quejosos repiten su argumentación sobre por qué su interés es cualificado, real, actual y jurídicamente relevante en los mismos términos que lo expusieron en su demanda de amparo.

g) Por su parte, en cuanto al acreditamiento del interés y de su residencia en el Estado de Yucatán, plantean que el criterio citado por el juzgador es una tesis aislada no vinculante, además de que habla sobre documentos con los que se pretendía acreditar un interés jurídico, no legítimo. Adicionalmente, las copias de identificación oficial eran para acreditar su personalidad e interés legítimo, de lo que se puede presumir la existencia de las originales, no siendo necesario remitirlas al juzgado. Como práctica, ningún Juez ha solicitado la ratificación de este tipo de documentación; sino por el contrario, siempre han dado por sentado las copias de identificaciones para acreditar, con base en la suposición de la existencia de las originales, el interés legítimo. Consecuentemente, hacer una distinción en el presente caso resulta en una práctica discriminatoria con la mera finalidad de no atender el fondo del asunto.

## **VI. Estudio de los agravios y fijación de la litis**

29. En la demanda de amparo, las y los quejosos señalaron diversos actos reclamados. En concreto, la forma en que precisaron estos actos fue la siguiente:

a) Del Congreso del Estado de Yucatán:

– La votación por medio de cédulas (secreta) realizada el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad; y,

– La omisión de dar a conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secreta) el quince de julio de dos mil diecinueve.



b) De la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán y su presidente:

– El extralimitarse de sus facultades al imponer una votación por medio de cédulas (secreta) realizada el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad; y,

– El impedir que las personas quejosas pudieran conocer públicamente el sentido del voto de las diputadas y los diputados por parte del Congreso del Estado durante la votación realizada por medio de cédulas (secreta) el quince de julio de dos mil diecinueve sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad.

30. En la sentencia recurrida, al momento de precisar la litis constitucional de conformidad con el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo,<sup>25</sup> el Juzgado de Distrito consideró que las y los quejosos en realidad habían impugnado: "la votación realizada por medio de cédulas el quince de julio de dos mil diecinueve, sobre el dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como la omisión de dar a conocer públicamente el sentido del voto de sus integrantes en dicha sesión."

31. En contra de esta sentencia, en sus **agravios**, las y los recurrentes sostuvieron en la primera parte de su escrito que la sentencia de amparo violaba su derecho de acceso a la justicia; en particular, se afirmó que la misma transgredía los artículos 74 y 76 de la Ley de Amparo.

32. Esta Primera Sala **coincide con este razonamiento general** de violación a la Ley de Amparo. El Juez de Distrito sobreseyó el juicio por falta de interés legítimo, pero al hacerlo fijó de manera incorrecta los actos impugnados en contravención a las reglas y principios que rigen el juicio de amparo.

<sup>25</sup> **Artículo 74.** La sentencia debe contener:  
"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado."



33. Así, a nuestro parecer, tomando en cuenta lo recién transcrito sobre los actos reclamados en la demanda y, en atención a lo expuesto en el recurso de revisión, se llega a la conclusión de que a partir de un examen integral en realidad lo efectivamente cuestionado<sup>26</sup> en la demanda de amparo de las aludidas autoridades responsables consiste en:

a) En primer lugar, **la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas** sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad" para la sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, atribuible tanto a la **Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán** como a su **presidente**; y,

b) En segundo lugar, como consecuencia de esa imposición, **la votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán** en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad".

<sup>26</sup> En relación con lo "efectivamente reclamado", véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 104/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 186, de rubro y texto: "LITIS EN EL JUICIO NATURAL. PARA SU FIJACIÓN DEBE ATENDERSE A LAS ACCIONES COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN Y NO A LAS ASENTADAS EN EL AUTO ADMISORIO DE AQUÉLLA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA). Si en el auto admisorio de la demanda no se mencionan todas las acciones hechas valer por la parte actora en el escrito relativo, el hecho de no impugnarlo no implica el consentimiento de que sólo las acciones comprendidas en ese auto serán materia de la litis, pues estimar lo contrario significaría que el Juez es quien plantea la controversia, lo cual es inadmisibles, porque la determinación de los puntos litigiosos en un proceso no corresponde al juzgador, sino a las partes. En efecto, de acuerdo con los artículos 28 y 87, así como los diversos 478 y 479 de los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados de Jalisco y Tlaxcala, respectivamente, el litigio u objeto del proceso se fija a partir de las pretensiones expresadas en los escritos de demanda y contestación y, en su caso, de reconvencción y contestación a ésta, así como en el de desahogo de la vista que se dé con las excepciones y defensas opuestas, correspondiendo al Juez tomar en cuenta todo lo que plantean las partes para poder resolver el litigio, independientemente de que se comprenda o no en el auto que admite la demanda, para que, de esta manera, se cumpla con los principios de completitud de las sentencias, establecido por el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de congruencia de las mismas, conforme a los cuales, se debe resolver sobre todo lo efectivamente planteado por las partes." (Énfasis añadido)



34. Estos actos reclamados se precisan sin que ello represente cambio alguno en los hechos expuestos en la demanda de amparo;<sup>27</sup> y cuya fijación encuentra su fundamento en la obligación que se tiene de reparar la incongruencia de las sentencias recurridas<sup>28</sup> de conformidad con el artículo 76 de la Ley de Amparo.<sup>29</sup> Reparación que, además, se torna necesaria en términos del artículo 74, fracción I, de la ley de la materia,<sup>30</sup> ya que conforme a la técnica que rige al dictado de las sentencias de amparo, previo al examen de la certeza de los actos reclamados y el posterior análisis de las causales de improcedencia y, en su caso del fondo del asunto, es indispensable su adecuada fijación; de lo contrario, se podría llegar a confirmar una sentencia incongruente.<sup>31</sup>

35. En consecuencia, por lo antes expresado, esta Primera Sala considera **fundado** el primer razonamiento de agravio de las y los recurrentes; por lo que procede **revocar** la sentencia recurrida, reasumiendo jurisdicción para analizar el asunto en su integridad.

## VII. Procedencia del juicio de amparo

36. Esta Suprema Corte debe analizar el cumplimiento de todos los presupuestos procesales del asunto. Así, para determinar si nos encontramos en

<sup>27</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 51/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, julio de 2019, Tomo I, página 183, de título y subtítulo: "SENTENCIAS DE AMPARO. EL ÓRGANO JUDICIAL QUE CONOZCA DEL JUICIO PUEDE DEFINIR CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE EN CADA ASUNTO SE ESTIME VIOLADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 DE LA LEY DE AMPARO."

<sup>28</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 4/2012 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 383, de rubro: "EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO."

<sup>29</sup> **Artículo 76.** El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."

<sup>30</sup> **Artículo 74.** La sentencia debe contener:

"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado."

<sup>31</sup> La facultad de esta Primera Sala para corregir las imprecisiones en la fijación de los actos reclamados encuentra fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo. Asimismo, ésta es una cuestión que se encuentra definida desde la citada jurisprudencia 1a./J. 4/2012 (9a.).



condiciones de entrar al análisis de fondo del asunto, es necesario evaluar primigeniamente los aspectos de procedencia del juicio de amparo, al ser una cuestión de orden público.

37. En primer lugar, esta Primera Sala considera que se tiene **plena certeza de la existencia de los actos reclamados** identificados en párrafos previos. Al respecto, no se pasa por alto que en el informe justificado las autoridades negaron la existencia de dichos actos; sin embargo, de los propios razonamientos de ese informe, de las pruebas presentadas por las partes y de los hechos notorios que se pueden desprender de lo ocurrido en la sesión del Pleno del Congreso del Estado de Yucatán del día quince de julio de dos mil diecinueve, se llega a la convicción de que las aludidas autoridades del Congreso sí implementaron y se realizó una votación por cédula para desechar un dictamen de reforma a la Constitución Local.

38. Partiendo de esta existencia de los actos reclamados, esta Primera Sala observa que las y los quejosos señalaron en su demanda de amparo que contaban con interés legítimo para cuestionarlos, que la demanda se había presentado en tiempo y que se cumplía con el requisito de definitividad. Por su parte, en el **informe justificado**, signado por el diputado Martín Enrique Castillo Ruz, como presidente de la Comisión Permanente y mesa directiva, a su nombre y en representación de esa mesa y del Congreso del Estado, **argumentó que el juicio era improcedente** en atención a las siguientes razones:

**a) Primero.** Las y los quejosos no cuentan con interés para interponer la demanda de amparo; por lo que debe sobreseerse el juicio con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con lo dispuesto por el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal.

i. No se acredita un interés jurídico al no concurrir un agravio personal y directo. Los actos que se dicen reclamados no afectan ningún derecho subjetivo; no se causa menoscabo a algún derecho, ni en lo personal ni en sus bienes.

ii. Tampoco se acredita un interés legítimo por parte de las y los quejosos.



- Estas personas sólo presentan copias de identificaciones personales y dicen representar a una agrupación; sin embargo, no acreditan tal aspecto. Es decir, la sola expresión de los quejosos de asumirse parte o representantes de una colectividad no encuentra respaldo en algún tipo de interés legítimo, tal como se resolvió en el amparo en revisión 551/2013 y en el amparo en revisión 324/2014.

- Los juzgadores deben corroborar fehacientemente que una persona que se dice representar a una colectividad, demuestre y ostente dicha representación. No hay en el expediente elementos de convicción sobre la pertenencia de las y los quejosos al colectivo que dicen pertenecer, como lo pudiera ser un acta constitutiva en donde se observe si su objeto social está vinculado con los motivos que se aluden en la demanda de amparo.

**b) Segundo.** Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con la citada fracción I del artículo 107 de la Constitución y el artículo 6o. de la Ley de Amparo.

i. Para instar el juicio de amparo, es condición imprescindible que la parte que afirma resentir una lesión de sus derechos acredite fehacientemente que el acto de autoridad afecta su esfera de derechos subjetivos otorgados por la ley.

ii. Adicionalmente, la legitimación del impetrante de garantías para impugnar las violaciones al proceso legislativo resulta de la aplicación de los preceptos que, como resultado de aquél, afectan su condición jurídica; los cuales también deben constituir parte del reclamo en forma particular. En ese tenor, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 108, fracciones III, IV, VI, y VIII, de la Ley de Amparo, los vicios de inconstitucionalidad que se manifiesten para atacar la norma o acto reclamado deben vincularse con un derecho fundamental que resulte vulnerado.

iii. Los conceptos de violación que se planteen deben basarse pues en una anomalía que afecte alguna prerrogativa de la que sea titular el particular, ya que, si éste reclama una situación que en nada trasciende en su situación, ese vicio independientemente de que exista o no, no podrá considerarse violatorio de derechos fundamentales.



iv. No hay que soslayar que dentro del procedimiento legislativo existen dos tipos de violaciones: 1) las de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma y que provocan su invalidez y 2) las violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido de la norma y, por ende, no afectan su validez.

v. Así, la inconstitucionalidad formal no puede plantearse en el juicio de amparo contra leyes respecto de actos del proceso legislativo que no afecten la esfera jurídica del quejoso. En el caso, la forma de votación que se adoptó para desechar la iniciativa en materia de matrimonio igualitario aún no trasciende en el contenido de la norma; por lo que no puede ser impugnada. Fundamenta esta posición la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO." y la tesis del Tribunal Pleno de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

vi. De igual manera, los vicios en las formalidades del procedimiento legislativo no pueden ser impugnables a través de conceptos de violación en el juicio de amparo; esto, pues dichos vicios no tienen un impacto en el debido proceso o en los artículos 14 y 16 constitucionales. Estas violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del principio de deliberación democrática y este principio no tutela a los particulares, sino a los grupos parlamentarios. Cobra aplicación la tesis de la Segunda Sala de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPINIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO."

39. Esto es, por un lado, las autoridades responsables señalan de manera reiterada que **no se actualiza un interés jurídico o legítimo** para cuestionar los actos indicados en la demanda; por lo que procede el sobreseimiento del juicio con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.<sup>32</sup> Ello, pues

<sup>32</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."



no hay una afectación de derechos subjetivos y la situación que alegan las y los quejosos se trata de un mero interés simple, toda vez que no se encuentran en una especial situación frente al ordenamiento jurídico y ni siquiera acreditan formar parte o representar a la colectividad (LGBTI+) que dicen se ve afectada.

40. Por otro lado, de manera interrelacionada con este argumento (sin que se pueda confundir con un mero alegato de interés), aunque no muy ordenadamente, las autoridades responsables **agregan otros razonamientos de improcedencia** relativos a la justiciabilidad de los actos reclamados, en relación con esa ausencia de interés; razonamientos que fundamentan en la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con la citada fracción I del artículo 107 de la Constitución y el artículo 6o. de la propia Ley de Amparo.

- **En primer lugar**, dicen que la posibilidad de las personas privadas para impugnar actos del proceso legislativo existe únicamente cuando: (a) el amparo se formula contra la norma emergida de dicho proceso y (b) los actos del proceso legislativo que se reclaman trascienden al contenido de la norma. Así, dado que en el caso concreto los actos reclamados ni siquiera tuvieron como resultado la producción de una norma, desde su punto de vista, no puede afectarse los intereses de las y los quejosos.<sup>33</sup>

- **En segundo lugar**, manifiestan que los actos del proceso legislativo (tales como los actos reclamados que dieron pie al desechamiento del dictamen de reforma a la Constitución Local) no son justiciables en sede de amparo indirecto; a su parecer, se trata de actos que sólo pueden evaluarse conforme al principio de deliberación parlamentaria y este principio tutela a los grupos parlamentarios, no a las y los particulares.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Informe justificado, páginas 12-15.

<sup>34</sup> Para formular este argumento las autoridades responsables se basan en la citada jurisprudencia 2a./J. 133/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo II, página 1062, octubre de 2017, de título, subtítulo y texto: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. Si bien es factible impugnar una ley o



41. Consecuentemente, ante estos alegatos de improcedencia, lo que esta Primera Sala debe responder es si en el caso se actualiza un interés jurídico o legítimo para cuestionar los actos de las autoridades demandadas y si dichos actos son realmente justiciables y viables de ser analizados a través de una demanda de amparo indirecto precisamente en atención a ese alegado interés jurídico o legítimo. Reflejado esto a través de preguntas, esta Suprema Corte debe analizar si:

• **¿Se actualiza un interés jurídico o legítimo en relación con los actos reclamados?**

• **¿Son justiciables a través del amparo indirecto estos actos reclamados a pesar de ser actos intra-legislativos que aún no han dado pie a una norma general?**

42. Para dar contestación integral a estos cuestionamientos, el presente apartado de la sentencia se dividirá en tres secciones. En la primera daremos cuenta de la doctrina constitucional de esta Corte sobre el interés jurídico/legí-

---

decreto por contravenir los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente por vicios en el proceso de su creación frente a las formalidades que la normativa secundaria correspondiente prevé, lo cierto es que, por virtud de la irradiación del principio de instancia de parte agraviada, los vicios que se expongan contra ese proceso deben repercutir en un derecho que tutele al quejoso o que tenga alguna afectación en su esfera de derechos –directa o indirectamente–, toda vez que sólo así el estudio respectivo y una eventual sentencia protectora podrán justificarse. Ahora, tratándose del procedimiento de urgente y obvia resolución –que implica la dispensa de trámites en la etapa de discusión y aprobación de una ley o decreto–, sus violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del principio de deliberación parlamentaria, conforme al cual se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, es decir, de que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública. En ese tenor, como ese principio no tutela a los particulares, sino a los grupos parlamentarios, es evidente que al reclamarse leyes o decretos, las eventuales irregularidades en ese procedimiento no tienen un impacto que pueda redundar en los derechos al debido proceso y de legalidad reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por ende, no son oponibles en los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo." Precedente: Contradicción de tesis 105/2017, fallada por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I (ponente). Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Javier Laynez Potisek.



timo y haremos algunas precisiones en atención al caso que nos ocupa **(A)** En la segunda sección se detallará el marco conceptual relacionado con la impugnabilidad de los denominados actos intra-legislativos que no terminan produciendo una norma **(B)** Finalmente, a la luz de estas consideraciones, en la tercera sección expondremos nuestras razones para concluir que sí existe un interés legítimo y que, atendiendo al mismo, es viable cuestionar los aludidos actos intra-legislativos del Congreso del Estado de Yucatán **(C)**.

## A

### Doctrina constitucional sobre el interés en el juicio de amparo

43. Tal como ha sido reiterado en varios precedentes, para efectos de poder impugnar un acto de autoridad mediante el juicio de amparo, la persona o personas que interponen la respectiva demanda deben acreditar un interés jurídico o legítimo. El interés jurídico es aquel que surge con motivo de un agravio personal y directo; el cual se relaciona con la afectación a un derecho subjetivo.

44. Por su parte, el concepto de interés legítimo fue introducido a nuestro orden jurídico con la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once. A partir de una modificación a la fracción I del artículo 107, se estableció que el juicio de amparo podría instarse por "quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."<sup>35</sup>

<sup>35</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."



45. Dado que, como se verá más adelante, **el caso que nos ocupa actualiza un escenario de interés legítimo y no jurídico**, es imprescindible que hagamos ciertas matizaciones y aclaraciones sobre este tipo de interés a efecto de poderlo aplicar al caso concreto. Para ello, en los párrafos que siguen se delinea el criterio general que hemos adoptado en nuestros precedentes sobre el interés legítimo y la forma en que ha sido identificado en el marco de la discusión del matrimonio igualitario; situación que no puede obviarse pues el dictamen de reforma a la Constitución de Yucatán que fue desechado a través de los actos que ahora se reclaman versaba precisamente sobre el matrimonio igualitario.

#### Criterio general

46. Nuestra actual doctrina sobre el interés legítimo deriva de una serie de casos fallados tanto por el Tribunal Pleno como por esta Primera Sala.

47. En un primer momento, esta Primera Sala resolvió el amparo en revisión 366/2012, definiendo el interés legítimo como *"aquel interés personal –individual o colectivo–, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso"*; el cual *"deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole."*<sup>36</sup>

48. Interés que debía distinguirse del interés simple o jurídicamente irrelevante; el cual se caracterizó en dicho precedente como el interés que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traduce en ningún tipo de beneficio personal para el o la interesada y, por ende, no supone afectación alguna a la esfera jurídica del quejoso o quejosa en ningún sentido.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Amparo en revisión 366/2012, sentencia del cinco de septiembre de dos mil doce, fallado por unanimidad de votos, párrafo 49.

<sup>37</sup> Tesis aislada 1a. XLIII/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, página 822, febrero de 2013, registro digital: 2002812, de rubro y texto: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA



49. Posteriormente, en la contradicción de tesis 553/2012, esta Primera Sala sostuvo que este tipo de interés puede actualizarse cuando existen actos de autoridad que no están dirigidos directamente a las y los quejosos, pero que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasionan un perjuicio o privan de un beneficio en la esfera jurídica a la persona que acude al amparo por su especial situación frente al orden jurídico.

50. Criterio que fue complementado por el Tribunal Pleno al fallarse la contradicción de tesis 111/2013.<sup>38</sup> Al tratarse de una contradicción de tesis, el asunto permitió un análisis abstracto de este concepto, lo que dio paso a que se estableciera el marco general dentro del cual se ha movido esta Corte al estudiar el interés legítimo a la luz de los casos particulares.<sup>39</sup>

51. En primer lugar, se retomaron las consideraciones del amparo en revisión 366/2012 para ubicar al interés legítimo en un plano intermedio entre el *interés jurídico* y el *interés simple*, ya que "*no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo [como en el caso del interés jurídico], pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción [como sería con el interés simple].*" Más bien, el interés legítimo "*requiere de una afectación a la esfera*

---

CON EL INTERÉS SIMPLE. La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>38</sup> *Contradicción de tesis 111/2013*, sentencia de cinco de junio de dos mil catorce, fallada por mayoría de ocho votos en relación con el resolutivo tercero (que es el que aquí se comenta).

<sup>39</sup> Entre otros, véanse los amparos en revisión 216/2014, 323/2014, 566/2015, 1359/2015, todos de esta Primera Sala. Del lado de la Segunda Sala se puede citar como uno de los precedentes más recientes en el tema el amparo en revisión 839/2019.



*jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.*"<sup>40</sup>

52. En segundo lugar, se señaló que el interés legítimo requiere de un *"vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto."* En este sentido, el requisito de que el beneficio o efecto positivo sea "cierto" implica que sea "real y actual, no hipotético". La sentencia protectora, siguió el Pleno, debe provocar *"la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse."*<sup>41</sup>

53. Bajo estas premisas, el Pleno sintetizó las notas características del interés legítimo de la siguiente manera:

a) Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.

b) El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico; más bien, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.

c) Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.

d) La concesión del amparo se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso; es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o

<sup>40</sup> *Contradicción de tesis 111/2013*, página 37.

<sup>41</sup> *Ibid.*, páginas 37-38.



futuro pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

e) Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.

f) Así, el quejoso tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.

g) La situación jurídica identificable surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.

h) Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible. Esto implica que un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). Así, el interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso.

i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica. Es decir, el criterio contenido en la presente sentencia no constituye un concepto cerrado o acabado sobre el interés legítimo, sino que contiene los elementos suficientes para adaptarse a diversas situaciones, así como notas distintivas para no confundirse con otros tipos de interés.

j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la diná-



mica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.<sup>42</sup>

54. Es importante enfatizar que todas estas características se definieron en un plano de abstracción y su aplicación particular, se dijo, debía hacerse poniendo especial atención en los hechos del caso concreto. Como se manifestó en el propio precedente, la construcción jurisprudencial del interés legítimo "*deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo ... a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte*". De aquí que en otro asunto esta Sala haya considerado que nuestros precedentes proveen "*una definición mínima y flexible ... cuyo contenido se alimenta de elementos aproximativos*," y los casos concretos requieren una aproximación "*evaluativa y no mecánica*".<sup>43</sup>

55. Esto es congruente con las aseveraciones de la contradicción de tesis 553/2012, en donde se concluyó que la evaluación del interés legítimo pasa por un estudio cuidadoso de las relaciones jurídicas en las que se inserta la persona peticionaria del amparo en cada caso concreto. Esto en la medida en que es necesario determinar individualmente las posibilidades de perjuicios o privación de beneficios que resienta la parte quejosa, en donde no sólo es importante su relación directa con la autoridad responsable o de la ley reclamada (dimensión vertical), sino el análisis integral de la red de relaciones jurídicas en que se encuentra.<sup>44</sup>

56. No obstante lo anterior, cabe subrayar que este especial casuismo no se opone a que se establezcan ciertos parámetros específicos para la evaluación del interés legítimo en ciertas categorías de casos; al final, nada impide que se utilice un razonamiento analógico en este tema cuando los asuntos presentan

<sup>42</sup> De este asunto derivó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.) del Tribunal Pleno, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, registro digital: 2007921, de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

<sup>43</sup> *Amparo en revisión 216/2014*, sentencia de cinco de noviembre de dos mil catorce, fallada por mayoría de cuatro votos, párrafo 120. En el mismo sentido, *amparo en revisión 323/2014*, fallado el once de marzo de dos mil quince por unanimidad de votos, páginas 39-40.

<sup>44</sup> *Contradicción de tesis 553/2012*, párrafo 72.



características similares. En este sentido, **esta Sala ha desarrollado un estándar concreto de evaluación cuando la parte quejosa es una persona perteneciente a la comunidad LGBTI+ y su reclamo se enmarca en el tema del matrimonio igualitario**. Si bien el caso que nos ocupa presenta algunas diferencias importantes respecto a los precedentes que estudiaremos más adelante, es importante retomar su razonamiento para después adaptarlo al caso concreto.

### El reconocimiento del interés legítimo en los casos sobre matrimonio igualitario

57. Por lo general, esta Sala se ha enfrentado a dos tipos de asuntos sobre el tema de matrimonio igualitario. De un lado están aquellos que derivan de una solicitud de matrimonio presentada por dos personas del mismo sexo. Lo que ha ocurrido es que el registro civil niega o declara improcedente la solicitud apelando a alguna norma que define al matrimonio como una institución que se celebra entre una mujer y un hombre, o que postula a la procreación como su finalidad. A partir de esta negativa, quienes solicitaron el matrimonio presentan un amparo indirecto en contra del oficio del registro civil y de la norma en la que este último fundamenta su determinación.<sup>45</sup>

58. El segundo tipo de asuntos difiere respecto del primero en cuanto a que no existe un acto de aplicación por parte de alguna autoridad. Más bien, las normas que definen al matrimonio como una institución exclusiva del binomio mujer-hombre o que le atribuyen la finalidad de perpetuar la especie se controvierten en su calidad de *autoaplicativas*; esto es, como normas que por su sola existencia provocan una afectación en la esfera jurídica de las y los quejosos.<sup>46</sup>

59. En el **aspecto de procedencia**, la **gran diferencia entre estas líneas de precedentes consiste en el tipo de interés que se alega**: mientras en la primera estamos en presencia de un *interés jurídico* en la medida en que hay un acto de aplicación que afecta los derechos subjetivos de la parte quejosa, en la segunda nos encontramos con un *interés legítimo*, en donde la pertenencia a la comunidad

<sup>45</sup> Esto así ha ocurrido en los amparos en revisión 581/2012, 122/2014 y 591/2014, todos del índice de esta Primera Sala.

<sup>46</sup> Ejemplos de este tipo de asuntos son los amparos en revisión 152/2013, 263/2014, 704/2014 y 1266/2015, todos del índice de esta Primera Sala.



LGBTI+ y la proximidad física al ámbito espacial de validez de la norma impugnada es lo que se ha tomado en cuenta para acreditar dicho interés.<sup>47</sup>

60. El caso con el que se comienza esta segunda línea jurisprudencial fue el amparo en revisión 152/2013, en donde la norma impugnada definía al matrimonio como "*un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie*".<sup>48</sup> Dado que las y los quejosos de este caso no habían solicitado la autorización para celebrar un matrimonio, el Juez de Distrito sobreseyó el amparo bajo el argumento de que no contaban con interés jurídico ni legítimo, pues en su opinión la norma impugnada necesitaba de un acto concreto de aplicación para causarles un perjuicio.

61. Para rebatir el argumento anterior, esta Sala comenzó retomando la distinción planteada desde la Novena Época entre las normas *autoaplicativas* y las *heteroaplicativas*. Las primeras, se dijo, son aquellas que trascienden directamente para afectar la esfera jurídica del quejoso sin sujetarse a ningún acto, mientras que las segundas siempre requieren este acto de aplicación. Así, para identificar frente a qué tipo de normas nos encontramos, es necesario "*determinar si [sus] efectos ... están condicionados o no a la realización de un acto, suceso o hecho posteriores*".<sup>49</sup>

62. Conforme a lo anterior, se estudió si la norma impugnada producía una afectación en la esfera jurídica de las y los quejosos por su mera existencia; es decir, si era *autoaplicativa*. Al respecto, esta Sala identificó un *componente valorativo* en la definición de matrimonio prevista por esta norma que estaba encaminado a construir y promocionar un significado social de exclusión y degradación que afectaba la esfera jurídica de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTI+ aun cuando no existiera ningún acto de aplicación.

<sup>47</sup> Entre otros, *amparo en revisión 152/2013*, sentencia de veintitrés de abril de dos mil catorce, fallada por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. El Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra y se reserva el derecho de formular voto particular, párrafo 105.

<sup>48</sup> En específico, la disposición controvertida era el artículo 143, primer párrafo, del Código Civil para el Estado de Oaxaca.

<sup>49</sup> *Ibid.*, párrafos 34-62. De esta parte de la sentencia derivó el criterio aislado 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, página 148, julio de 2014, registro digital: 2006963, de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO."



63. En concreto, se sostuvo que la norma impugnada tenía un efecto estigmatizante por discriminación. Al transmitir el mensaje de que en el Estado de Oaxaca (entidad en donde se encontraba vigente la norma) los matrimonios son únicamente heterosexuales y que sólo estas uniones merecen ser sancionados y promocionados por el derecho, las relaciones homosexuales quedaban implícitamente excluidas como menos "merecedoras de esta 'sanción oficial'". Con esto, la norma se constituía como un símbolo en sí mismo que construía y ayudaba a mantener vigente un prejuicio histórico y discriminatorio en contra de las personas homosexuales.<sup>50</sup>

64. Partiendo de ello, esta Sala determinó que las personas homosexuales que guarden una "*relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, sobre el cual se espera la proyección del mensaje,*" **tendrán un interés legítimo para controvertirla.** Así, los dos presupuestos para combatir una norma que se identifica como estigmatizante fueron: **(a) la pertenencia al grupo destinatario del mensaje transmitido por la norma y (b) el vínculo con el lugar en el que dicha norma se encuentra vigente.** Esto, se insiste, porque la norma en cuestión afecta su esfera jurídica de manera incondicionada por su mera existencia.<sup>51</sup>

65. Siendo importante recalcar que, al estudiar el caso concreto de las y los quejosos de ese caso, **esta Primera Sala reconoció su pertenencia a la comunidad LGBTI+ por el hecho de que se ostentaron como homosexuales bajo protesta de decir verdad en su demanda de amparo.**<sup>52</sup> En otros términos, se partió de su capacidad de *autodeterminación* para definir su orientación sexual, en donde el único papel del Poder Judicial es reconocer la manera en que se presenten las y los quejosos sin exigencia alguna más que su dicho bajo protesta de decir verdad.

66. Lo anterior es completamente natural en la jurisprudencia de esta Corte, en la que se ha entendido que la "*libre opción sexual*" está comprendida

<sup>50</sup> *Ibid.*, párrafos 71-117.

<sup>51</sup> *Ibid.*, párrafo 105.

<sup>52</sup> *Ibid.*, párrafo 118.



íntegramente dentro del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Este aspecto, como afirmó el Tribunal Pleno, es "*parte de la manera en que el individuo desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo él puede decidir en forma autónoma.*"<sup>53</sup> Asimismo, la Corte Interamericana se ha pronunciado en el sentido de que el derecho a la vida privada "*comprende ... la vida sexual y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos,*"<sup>54</sup> lo que se explica porque la sexualidad constituye uno de los ámbitos reservados para que cada persona defina su propio proyecto de vida.

67. La definición de la orientación sexual, entonces, pertenece al ámbito privado de las personas y parte de su propia autodeterminación. Ésta es una esfera vedada para el Estado, en donde su única posibilidad es respetar la forma en que cada individuo proyecta su propia personalidad y concreta un aspecto fundamental de su plan de vida a través de su sexualidad. Adicionalmente, en cuanto a la relación de proximidad física con el ámbito espacial de validez de la norma, también se aceptó como cierto el dicho de las y los quejosos sobre su ubicación geográfica. Esto, nuevamente, porque fue afirmado bajo protesta de decir verdad y no fue objetado durante el trámite del juicio de amparo.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> *Amparo directo 6/2008*, sentencia de seis de enero de dos mil nueve, fallada por unanimidad de votos, páginas 86-87. Sobre este punto, en el mismo precedente se afirma que el derecho al libre desarrollo de la personalidad: "implica el derecho a la identidad sexual, pues cada individuo se proyecta frente a sí mismo y, de ahí, frente a la sociedad, también desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a su orientación sexual, esto es, sus preferencias sexuales, sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, de acuerdo a su psique, emociones, sentimientos, etcétera. Así, dicha identidad se integra a partir, no sólo de su aspecto morfológico, sino, primordialmente, de acuerdo a sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y, de acuerdo a ese ajuste personalísimo de cada sujeto, es que proyectará su vida, no sólo en su propia conciencia, sino en todos los ámbitos de la misma. Lo anterior, porque, eminentemente, la sexualidad es un elemento esencial de la persona humana y de su psique, forma parte de la esfera más íntima y personal de los seres humanos, siendo, por tanto, la autodeterminación sexual, trascendente en el reconocimiento de la dignidad humana y de su pleno desarrollo y, de ahí, la protección constitucional incluye la libre decisión de la sexualidad." (páginas 89-90).

<sup>54</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*, sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil doce, fondo, reparaciones y costas, párrafo 162. De manera acorde, en la OC-24/17, la Corte Interamericana sostuvo que "*la orientación sexual es un concepto amplio que crea espacio para la auto-identificación*", además de que la orientación sexual "*es inherente a la identidad de la persona*" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-24/17*, de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete).

<sup>55</sup> *Amparo en revisión 152/2013*, previamente citado y fallado por esta Primera Sala, párrafo 119.



68. De este modo, los dos requisitos para reconocer el interés legítimo para impugnar la norma estigmatizante (pertenencia a la comunidad sobre la que se proyecta el mensaje y proximidad física) se tuvieron por acreditados por su simple afirmación en la demanda de amparo. La protesta de decir verdad tuvo implicaciones en los procedimientos constitucionales.

69. Todas estas consideraciones se reafirmaron en los casos que siguen esta línea jurisprudencial por parte de esta Primera Sala (amparos en revisión 263/2014,<sup>56</sup> 704/2014<sup>57</sup> y 1266/2015),<sup>58</sup> en donde se han estudiado normas similares de diversas entidades federativas. Así, se puede hablar de un criterio consolidado en el sentido de que las normas que definen al matrimonio como una institución que sólo es accesible a las parejas heterosexuales **generan un daño por estigmatización a las personas homosexuales**, y esto por su sola vigencia en el orden jurídico.<sup>59</sup> De igual manera, esta Sala ha sido consistente en reconocer la pertenencia de las personas a la comunidad LGBTI+ y su residencia en el espacio en donde se proyecta el mensaje discriminatorio por la afirmación de las y los peticionarios del amparo.

## B

### El control constitucional de los actos intra-legislativos

70. En complemento a la doctrina sobre el interés legítimo, como se señaló, es importante realizar ciertas consideraciones sobre la naturaleza de los actos

<sup>56</sup> *Amparo en revisión 263/2014*, sentencia de veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, fallada por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), quien se reservó el derecho de formular voto particular.

<sup>57</sup> *Amparo en revisión 704/2014*, sentencia de dieciocho de marzo de dos mil quince, fallada por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

<sup>58</sup> *Amparo en revisión 1266/2015*, sentencia de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, fallada por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, en contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quienes se reservaron el derecho de formular voto particular.

<sup>59</sup> Entre muchas otras, esta Primera Sala ha dictado las siguientes jurisprudencias sobre el tema: 1a./J. 43/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federa-*



reclamados a las autoridades del Congreso del Estado de Yucatán. Si bien tales actos se dieron durante un procedimiento legislativo, los mismos no tuvieron como consecuencia la emisión de una norma. Inclusive, las y los quejosos los cuestionaron de manera autónoma y no como parte de un procedimiento legislativo (como podría haber ocurrido de haberse emitido una norma y presentado la demanda en contra de dicha norma).

71. En ese tenor, debe subrayarse que el Poder Legislativo y los órganos que lo integran llevan a cabo una gran variedad de actuaciones (ya que tienen asignadas una gran variedad de competencias de diversa naturaleza, no sólo legislativas); las cuales pueden dar lugar, entre otras tantas, a la emisión de normas o a la toma de decisiones particularizadas, como puede ser la designación de un funcionario público previsto constitucional o legalmente, entre otras tantas.

72. Muchas de estas actuaciones o decisiones están compuestas por una gran variedad de actos. Por ejemplo, la emisión de una norma con rango de ley se lleva a cabo a través de un procedimiento legislativo de carácter complejo en

---

*ción*, Libro 19, Tomo I, página 536, junio de 2015, de título y subtítulo: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL."; 1a./J. 86/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, página 187, diciembre de 2015, de título y subtítulo: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN."; 1a./J. 84/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, página 186, diciembre de 2015, de título y subtítulo: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE DEFINEN LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO COMO LA QUE SE CELEBRA ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER, CONTIENEN UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA."; 1a./J. 46/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, página 253, septiembre de 2015, registro digital: 2009922, de título y subtítulo: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO.", y 1a./J. 85/2015 (10a.), Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, página 184, diciembre de 2015, de título y subtítulo: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN."



el que participan varios órganos del Poder Legislativo (diputados, comisiones, Pleno, etcétera). Por su parte, también la designación de un funcionario implica una variedad de actos reglados llevados a cabo por varios órganos de ese Poder.

73. Ahora, **una de las preguntas que nos presenta el caso** que nos ocupa es si a través del juicio de amparo indirecto, que tiene como materia cualquier acto u omisión de autoridad (con excepción de las impugnables a través del juicio de amparo directo), **es posible o no impugnar un acto u omisión del Poder Legislativo que no redunde en la emisión de una norma jurídica**. En particular, si es viable cuestionar actos que forman parte de sus diferentes actuaciones, a los que podemos denominar **actos intra-legislativos** (por llevarse a cabo por y dentro de la esfera de competencias del Poder Legislativo). En sí, actos que ocurren dentro de la lógica del derecho parlamentario.<sup>60</sup>

74. Como lo argumentaremos, nuestra **respuesta es afirmativa**. La **regla general es que cualquier acto u omisión de autoridad es justiciable a través del juicio de amparo; incluyendo los actos u omisiones del Poder Legislativo** como órgano constituido. Esto, **salvo ciertos supuestos excluidos de manera concreta por el Poder Constituyente o por el Congreso de la Unión** a través de normas constitucionales o de la Ley de Amparo.

75. La Constitución Federal no excluye del control constitucional los actos u omisiones del Poder Legislativo simplemente por ser el órgano representativo. Por el contrario, entiende que es un órgano constituido por la propia Constitución y, por ende, debe cumplir con las normas que lo rigen. **Situación distinta, claro está, es si ese acto u omisión del Poder Legislativo cumple con los demás requisitos para que proceda el respectivo juicio de amparo, como puede ser que sea un acto definitivo o que se acredite un interés jurídico o legítimo u otro supuesto de improcedencia previsto constitucional o legalmente**. En los párrafos que siguen abundaremos sobre estos aspectos.

---

<sup>60</sup> Se ha conceptualizado al derecho parlamentario administrativo como el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y prerrogativas de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios y la publicación de sus actos, acuerdos y determinaciones.



## Lineamientos de esta Suprema Corte

76. El planteamiento de la inimpugnabilidad de actos legislativos que no son o dan lugar a normas generales no es nuevo en la doctrina,<sup>61</sup> en la jurisprudencia de esta Corte<sup>62</sup> ni en el ámbito más general de la justicia constitucional.<sup>63</sup> En el caso de México, sin embargo, previo a la reforma constitucional de dos mil once en materia de amparo (en la que se aceptó el interés legítimo como supuesto de impugnabilidad del juicio de amparo), gran parte de la discusión sobre esta temática se encontraba cancelada.

77. Si no se trataba de la impugnación de una norma general, difícilmente podía acreditarse por los gobernados un interés jurídico para impugnar un acto u omisión intra-legislativo. La declaratoria de improcedencia era casi automática. Además, previo a la citada reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos, la interpretación del contenido y alcance de muchos derechos fundamentales se encontraba limitada.

78. El hecho de que exista ahora el interés legítimo y un amplio parámetro de regularidad en materia de derechos humanos abre la puerta a esta Primera Sala a revitalizar la discusión de la impugnabilidad de diferentes actos intra-legislativos que se dan dentro del derecho parlamentario.

<sup>61</sup> Por citar sólo algunos ejemplos, véase Biglino, P. (2020) *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Estudios Jurídicos, No. 344; Nava, L. (2014) *El núcleo de la función representativa parlamentaria: una propuesta para la justicia constitucional mexicana*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, y Figueruelo, A. (2003) *El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, No. 1, páginas 193-236.

<sup>62</sup> *Cfr.*, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *controversia constitucional 140/2006*, sentencia de quince de agosto de dos mil siete, fallada por unanimidad de votos; Segunda Sala de la Suprema Corte, *amparo en revisión 1546/2004*, sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil cuatro, fallada por unanimidad de votos, y Segunda Sala de la Suprema Corte, *contradicción de tesis 105/2017*, sentencia de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, fallada por mayoría de tres votos de los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas y Medina Mora I. (ponente), en contra del emitido por el Ministro Laynez Potisek, ausente la Ministra Luna Ramos.

<sup>63</sup> Por citar algunos ejemplos del derecho comparado, véase Tribunal Constitucional español, *STC 136/1989*, sentencia de diecinueve de julio de mil novecientos ochenta y nueve, y Tribunal Constitucional español, *STC 220/1991*, sentencia de veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y uno.



79. En ese sentido, en primer lugar, conviene comenzar aclarando que en la Ley de Amparo las únicas causales de improcedencia explícitamente previstas que se relacionan con actos llevados a cabo por el Poder Legislativo son las establecidas en el artículo 61, fracciones V y VII; normas en las que se establece que ciertos actos específicamente delimitados del Legislativo Federal o de las entidades federativas no son justiciables en vía de amparo ante el Poder Judicial.<sup>64</sup>

80. En concreto, la fracción V habla de los actos del Congreso Federal (incluida su Comisión Permanente y sus dos Cámaras) en "procedimiento de colaboración con los otros poderes" en donde se objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar ciertos cargos públicos. La fracción VII, por otro lado, comprende las resoluciones o declaraciones de los Poderes Legislativos Federal y de los Estados en materia de juicio político y declaración de procedencia, así como en la elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que la Constitución (Federal o Estatales) les confiera una facultad soberana o discrecional para tal efecto.

81. Partiendo de lo anterior, como se adelantó y basándonos en un principio base del juicio de amparo, **esta Primera Sala entiende que en materia de amparo la regla general siempre es la procedencia del juicio contra actos u omisiones de autoridad, por lo que las causales de improcedencia y sobreseimiento constituyen supuestos excepcionales.**<sup>65</sup> Esta concepción

<sup>64</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la administración pública federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza; ...

"VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente."

<sup>65</sup> Esta interpretación ya se había adoptada por esta Sala, entre otros, en el amparo en revisión 323/2014, fallado el once de marzo de dos mil quince por unanimidad de votos. Incluso, de este amparo derivó la tesis aislada 1a. CLXXIII/2015 (10a.), en la que se contempla esta interpretación: tesis aislada publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, página 441, mayo de 2015, de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE



provoca que dichas causales sean siempre de aplicación estricta y que, en términos del artículo 11 del Código Civil Federal<sup>66</sup> (de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en atención al artículo 2 de la misma),<sup>67</sup> no sean "*aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado*" en ellas.

82. Aplicando este principio a los actos u omisiones que se dan en el seno del Poder Legislativo, **se estima que por regla general los actos u omisiones de naturaleza intra-legislativa atribuidos a los órganos del Poder Legislativo son justiciables a través del juicio de amparo y encuentran su límite, de manera expresa, en los supuestos contemplados por las fracciones V y VII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Sin que esto implique, como ya se adelantó, que tales actos u omisiones siempre y en todo momento van a ser susceptibles de revisión constitucional.** En la Constitución y en la Ley de Amparo se establecen otros supuestos de improcedencia que buscan salvaguardar un correcto equilibrio entre los diferentes poderes.

83. Por ejemplo, dependiendo del tipo de acto intra-legislativo que se cuestione, podría actualizarse la improcedencia del juicio con fundamento en el principio de definitividad o en la falta de un interés suficiente para controvertirlos (fracciones XII y XX del artículo 61 de la Ley de Amparo). Incluso, aplicando la permisión de la fracción XXIII de este artículo 61 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala no es ajena a que podría discutirse si el hecho de que el Poder Judicial intervenga en la revisión<sup>68</sup> de determinado acto intra-legislativo afecta o no el modelo constitucional de equilibrio de poderes y, por ello, es injusticiable vía juicio de amparo; lo cual, claramente, se debe analizar caso por caso y dependiendo del acto u omisión que se pretenda cuestionar.

---

AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA IMPOSIBILIDAD DE REPARAR LA VIOLACIÓN ALEGADA, SI SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO A UNA ASOCIACIÓN CIVIL EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN."

<sup>66</sup> **Artículo 11.** Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes."

<sup>67</sup> **Artículo 2o.** ...

"A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho."

<sup>68</sup> El precedente en el que se ha expuesto esta idea de manera más clara y explícita es la ya citada controversia constitucional 140/2006, en donde el objeto de impugnación era un acuerdo



84. Sobre esto último, esta Primera Sala no pasa por alto que el Poder Legislativo es el representante democrático y que muchas de sus actuaciones caen dentro de lo que se ha denominado como esfera política de decisión. En la doctrina y en el derecho comparado se ha puesto especial énfasis en el razonamiento político de ciertas decisiones y en las dinámicas propias del derecho parlamentario<sup>69</sup> en el seno de los Poderes Legislativos. Se habla de soberanía parlamentaria o de inmunidad de los "*interna corporis*" del parlamento.

85. En ese sentido, no ha sido ajeno a nuestro ordenamiento constitucional la idea de que ciertos actos del Poder Legislativo descansan en la **garantía de**

---

parlamentario emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. A partir de la premisa de que este tipo de acuerdos constituyen *posicionamientos meramente políticos*, se determinó que el acto impugnado era *injusticiable* en sede judicial. En palabras del precedente: "*es precisamente el carácter puramente político del acto que se combate, el que permite afirmar que no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional y que, como manifestación del principio de división de poderes que debe regir en todo Estado constitucional, debe ventilarse en sede distinta de la judicial.*" (páginas 32-33 del engrose).

En cuanto a su fundamentación en el juicio de amparo, esta improcedencia se basa en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo en relación con las disposiciones relevantes de la Constitución Federal que prevean una facultad que se reserva para determinado órgano; por lo que no es sujeta a revisión constitucional mediante el juicio de amparo.

<sup>69</sup> Incluso, en la historia del derecho comparado, esta discusión ha sido prolifera y ha pasado por diferentes etapas y formas de aproximación. Algunos sistemas jurídicos han hablado de omnipotencia o soberanía parlamentaria; otros de "*political questions*". En Italia se sostuvo la doctrina de inmunidad de algunos "*interna corporis*" o en Gran Bretaña de los "*interna proceedings*".

Empero, como veremos en párrafos posteriores, lo que esta Primera Sala puede desprender de esta historia constitucional es que, actualmente, la dinámica constitucional de los sistemas constitucionales que se apegan al mayoritarismo (con algunas excepciones), como lo es nuestra democracia, es que el proceso político del órgano representativo puede presentar ciertas patologías y perversiones que hacen viable un control de constitucionalidad por parte de un órgano externo e imparcial. Así, con sus divergencias y matizaciones, se ha aceptado que uno de los papeles esenciales de los tribunales constitucionales en los Estados democráticos consiste en: evitar y combatir las patologías y perversiones que puede sufrir el proceso democrático a manos del propio mayoritarismo; por lo que el Poder Legislativo es sujeto de revisión constitucional.

*Cfr.* Entre otros, Torres, I. (1995) *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*. Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, No. 43, páginas 51-71 (descripción de la doctrina inglesa de los *interna proceedings* y su evolución); Torres, I. (1986) *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana*. Revista Española de Derecho Constitucional, año 6, No. 17, páginas 189-239 (descripción de la doctrina italiana sobre el tema); y Figueruelo, A., *Op. Cit.* (descripción de regulación actual sobre el tema en España).



**autonomía constitucional del Poder Legislativo.**<sup>70</sup> Conforme a Nuestra Constitución, las y los representantes populares no están sujetos a un *mandato imperativo*: no están obligados a actuar de una forma perfectamente delineada o a apegarse a un set fijo de instrucciones dado por el electorado (y menos aún por el Poder Judicial).<sup>71</sup> Más bien, su mandato es *representativo*, lo que implica un margen importante de libertad para tomar algunas decisiones bajo su propio criterio.<sup>72</sup>

86. Una muestra clara de lo anterior es la posibilidad de los legisladores de votar en el sentido que mejor les parezca en los asuntos que se someten a su consideración en su labor legislativa, en donde no existe una obligación jurídica de hacerlo en uno u otro sentido. Por ejemplo, impugnar la regularidad constitucional del voto emitido a favor de cierto dictamen por un legislador, por el solo hecho de emitir ese voto a favor, sería un contrasentido constitucional. Aunque no lo dice de manera expresa, nuestra Norma Fundamental reserva de manera absoluta a los legisladores la capacidad de elegir el sentido de sus votos.

87. En esta línea, la doctrina especializada ha enfatizado el hecho de que las y los representantes lo son del pueblo entero y no sólo de las personas particulares que las y los eligieron en un momento determinado.<sup>73</sup> Una vez que de candidatos o candidatas se convierten en integrantes del Poder Legislativo, quienes acceden a los curules tienen una función representativa general y no particularizada, lo que se refleja en el hecho de que los actos legislativos se le

<sup>70</sup> Cfr. Nava, L., *Op. Cit.*, páginas 24 y 163-190; Figueruelo, A., *Op. Cit.* páginas 199-202, y Agüeras, C. (2011) *Control jurisdiccional de los actos parlamentarios*. Terceras Jornadas de Derecho Parlamentario Comparado México-España. Pluralidad y consenso, No. 17, páginas 41-46.

<sup>71</sup> Entre los muchos análisis doctrinales sobre la prohibición del mandato imperativo que pueden citarse, véase, *inter alia*, Tomba, M. (2018) *Who's Afraid of the Imperative Mandate?* Critical Times, Vol. 1, No. 1, páginas 108-119.

<sup>72</sup> Ídem.

<sup>73</sup> Ídem. En la formulación clásica de Edmund Burke: "*Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament*". Burke, E. (1774) "Speech to the Electors of Bristol", en *The Founders' Constitution*, Vol. 1, Cap. 13, Doc. 7, The University of Chicago Press.



imputen al Congreso o la Legislatura como un todo y no sólo a las y los representantes que votaron a favor de ese acto en particular. Esto, nuevamente, implica un *mandato representativo* en oposición a uno *imperativo*, por lo que guarda lógica que no se les pueda compeler jurídicamente a cumplir un supuesto set fijo de instrucciones.

88. En consecuencia, por lo menos lógicamente, **esta Primera Sala no es ciega** a que **es posible que existan ciertos actos u omisiones intra-legislativos** en los que **cabría sentido constitucional que el Poder Judicial se vea impedido de intervenir** en un espacio en el que las y los legisladores se mueven atendiendo a consideraciones autónomas; esto, porque la Constitución Federal lo reservó para ese efecto o les otorgó una determinada discreción.

89. La maquinaria judicial<sup>74</sup> no debe tener un uso meramente instrumental que burle los canales democráticos para alcanzar un fin político determinado.<sup>75</sup> Como se dijo en el amparo en revisión 375/2013 al que aludiremos más adelante, una vez que se determina que existe un acto de autoridad, "*el Juez de amparo debe determinar si se trata de uno que sea justiciable en sede interna, pudiendo no actualizarse este supuesto cuando la Constitución otorga claramente la determinación de una cuestión a una de las ramas u órganos políticos, o determinados órganos especializados para ser decidido por criterios de oportunidad o de especialidad. No tomar ello en consideración implicaría, por parte del Poder Judicial Mexicano, sustituir dichas facultades de apreciación de que son de naturaleza exclusiva de dichos órganos e, incluso, el tener decisiones contradictorias*".

<sup>74</sup> Posición que también protege al Poder Judicial de las dos preocupaciones que se han expresado cuando la justicia se aproxima mucho a la política (lo que se ha enmarcado en la *doctrina de las cuestiones políticas*, según la formulación de la jurisprudencia estadounidense): (a) la inquietud sobre la *debilitación de la política democrática* (la idea de que la canalización del conflicto a través de los Jueces y Juezas limita y comprime la capacidad de las instituciones democráticas), y (b) la ansiedad por la *politización de la justicia* (la pérdida de la independencia judicial como efecto del acercamiento de Jueces y Juezas al espacio de confrontación política). Cfr., Couso, J. (2004) *Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política*. Revista de Ciencia Política, Vol. XXIV, No. 2, páginas 29-48.

<sup>75</sup> Argumento que ha utilizado esta Primera Sala en otros asuntos; por ejemplo, la citada *controversia constitucional 140/2006*, páginas 29-33.



90. **No obstante lo anterior, la posibilidad de determinar la improcedencia** de la impugnación de un acto intra-legislativo **no es genérica ni debe tomarse a la ligera**. Se insiste, pende de que la Constitución establezca que ciertas facultades y decisiones sean ejercidas exclusivamente por el Poder Legislativo o sus integrantes. Por ello, su actualización es de aplicación estricta, excepcional, casuística y, lógicamente, depende de las propias características del acto intra-legislativo impugnado.

91. No hay una categoría general de actos inmunes al escrutinio constitucional vía juicio de amparo. Como ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte, este medio de control es de alta relevancia dentro del ordenamiento jurídico precisamente porque busca hacer respetar los derechos humanos y esa finalidad se encuentra presente también al revisar actos internos del Poder Legislativo.

92. **La autonomía del Poder Legislativo (así como de cualquier otro órgano del Estado) y la división de poderes no pueden implicar de ningún modo que la generalidad de los actos internos de este Poder no estén sujetos a la Constitución Federal o que sean total y absolutamente ajenos a control constitucional mediante el juicio de amparo**. En su carácter de *Poder Constituido* (por oposición a *Poder Constituyente*), el Poder Legislativo siempre estará obligado a cumplir el contenido material de la Constitución Federal, así como sus disposiciones orgánicas y los principios que sustentan a estas últimas. Sólo el pueblo es depositario de la soberanía nacional, y si bien la ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de las entidades federativas, estos últimos siempre actúan de un modo indirecto en relación con dicha soberanía y con sujeción a lo establecido por el pueblo mismo en el orden constitucional.<sup>76</sup>

93. Además, en el tema más específico de los actos intra-legislativos que forman parte del denominado derecho parlamentario, es notorio que cada

<sup>76</sup> Como se señaló por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 2044/2008 (fallada por unanimidad de votos, página 18) y entre otros tantos precedentes, nuestro país ha transitado de un



tribunal constitucional ha encontrado el balance entre el respeto a las decisiones autónomas del Poder Legislativo y la intervención judicial en puntos muy diferentes. Los tribunales, incluso, han variado de postura a lo largo del tiempo; por lo que no se puede hablar de un consenso definitivo en esta temática aun cuando haya puntos de toque entre las distintas tradiciones. Más bien, lo que se observa es una constante evolución que atiende siempre al contexto histórico-constitucional de cada Estado en lo particular.

94. Lo anterior es lógico en atención a la diversidad de los diseños constitucionales, cada uno de los cuales posiciona en distinto lugar al Poder Legislativo y delinea de manera diferente sus relaciones con el sistema de justicia constitucional. Así, es a partir de nuestro propio contexto y de nuestro modelo de Estado constitucional que debemos acercarnos a esta temática.<sup>77</sup>

95. Por eso, en los párrafos que siguen, detallaremos justamente algunos precedentes relevantes de esta Suprema Corte en los que hemos resuelto la injusticiabilidad de ciertos actos a través del juicio de amparo. Si bien son casos diferentes, pues ninguno de los actos reclamados en esos momentos fue intra-legislativo, es pertinente resaltar las ideas ahí desarrolladas a fin de poder decidir, posteriormente, si el caso que nos ocupa comparte algún elemento identificado en esos precedentes que haga inviable la intervención del Poder Judicial para revisar la constitucionalidad de los actos que se impugnan del Congreso del Estado de Yucatán.

---

entendimiento meramente político a uno jurídico y vinculante de la Constitución, lo que hace que tenga un efecto de irradiación sobre todos los ámbitos.

<sup>77</sup> Como veremos más adelante, éste es un papel que ha ejercido activamente esta Corte y bajo una doctrina que concibe a la democracia no como el simple voto de la mayoría, sino como un sistema liberal y deliberativo con condiciones sustantivas y procedimentales. Esto se ha explicado con particular énfasis en los casos en que se ha revisado la constitucionalidad de los procesos legislativos; al respecto, véase particularmente lo fallado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos en la *acción de inconstitucionalidad 9/2005*, sentencia de trece de junio de dos mil cinco, páginas 73-79, y lo fallado por mayoría de ocho votos en la *acción de inconstitucionalidad 52/2006* y sus *acumuladas 53/2006* y *54/2006*, sentencia de cuatro de enero de dos mil siete, páginas 164-173.



## La injusticiabilidad de ciertos actos en vía de amparo

96. En suma, los precedentes específicos en los que hemos tratado este tema son los amparos en revisión 375/2013<sup>78</sup> y 426/2013.<sup>79</sup> En el primero, el peticionario de amparo buscaba que la justicia mexicana se pronunciara sobre las acciones y omisiones de ciertas autoridades para cumplir con una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Corte Interamericana" o "Corte IDH") dictada en contra de nuestro país; en específico, la sentencia recaída al caso *Castañeda Gutman Vs. México*.<sup>80</sup>

97. Al respecto, esta Primera Sala concluyó que ni ella ni ningún otro integrante del Poder Judicial está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento de una sentencia emitida por un tribunal internacional. En palabras del precedente:

El Poder Judicial Mexicano, aun en ejercicio de sus poderes de control constitucional, no está facultado para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano –y como consecuencia lógica– de ningún otro organismo internacional que emita resoluciones respecto de México, con base en tratados ratificados por nuestro país, pues ello encierra el ejercicio de una facultad de apreciación, cuyo ejercicio está reservado constitucionalmente a dicho tribunal internacional

<sup>78</sup> *Amparo en revisión 375/2013*, sentencia de veintisiete de noviembre de dos mil trece, fallado por unanimidad de votos de los Ministros y Ministra: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Los Ministros Cossío Díaz, Sánchez Cordero, y Pardo Rebolledo se reservan el derecho de formular voto concurrente.

<sup>79</sup> *Amparo en revisión 426/2013*, sentencia de veintisiete de mayo de dos mil quince, fallada por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Cossío Díaz se reservaron su derecho de formular voto concurrente. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas estuvo ausente.

<sup>80</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.



en grado de exclusividad, por lo que cualquier acto que exija el despliegue de esa facultad, debe entenderse como un acto no justiciable en sede nacional.<sup>81</sup>

98. Como se anuncia someramente en el párrafo transcrito, la razón fundamental que nos orientó a esta conclusión se basa en una **consideración de orden competencial**: en algunos supuestos, nuestro diseño constitucional otorga "*la determinación de una cuestión a una de las ramas u órganos políticos, o determinados órganos especializados para ser decidido por criterios de oportunidad o de especialidad,*" y en estos casos el Poder Judicial no debe "*sustituir dichas facultades de apreciación [que] son de naturaleza exclusiva de dichos órganos*".<sup>82</sup>

99. En el caso concreto, se determinó que nuestro ordenamiento jurídico le daba la facultad exclusiva a la Corte Interamericana para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento de sus sentencias; por lo que esta Corte (así como cualquier otro integrante del Poder Judicial) no podía "*sustituirse y compartir una competencia que, por definición expresa, es exclusiva y no concurrente*".<sup>83</sup>

100. Ahora, un punto fundamental para aceptar esta conclusión de injusticiabilidad fue que el propio diseño institucional prevé "*otro medio de control jurisdiccional o quasi-jurisdiccional por el que se puede tutelar, por medio de un órgano especializado, el conjunto de principios objetivos del ordenamiento jurídico –los derechos humanos–*".<sup>84</sup> En otras palabras, aun cuando el acto de autoridad que se reclamaba era injusticiable en sede interna, éste **no constituía un "[caso] impune al escrutinio de los derechos humanos"**. La cuestión es que ese control estaba asignado "*a un órgano especializado de manera exclusiva*"; a saber, a la Corte Interamericana.<sup>85</sup>

101. Otra consideración importante de este precedente es que la categoría de casos exentos de control constitucional por parte de esta Corte es "*sumamente*

<sup>81</sup> Amparo en revisión 375/2013, párrafo 43.

<sup>82</sup> Ibid., párrafo 49.

<sup>83</sup> Ibid., párrafo 48.

<sup>84</sup> Ídem.

<sup>85</sup> Ibid., párrafo 52.



*excepcional*". En consecuencia, no se puede formular un catálogo abstracto de estos actos, sino que se tienen que evaluar de una manera **estrictamente casuística** atendiendo siempre al acto particular que se presenta a escrutinio y salvaguardando que "*no se genere una incoherencia en el modelo de estado constitucional*".<sup>86</sup>

102. Posteriormente, el amparo en revisión 426/2013 siguió la misma lógica. En este precedente, el acto reclamado era la falta de cumplimiento a una recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (en específico, la recomendación 8/2012), y esta Sala determinó que éste era otro supuesto de un acto no justiciable en vía de amparo ante el Poder Judicial.

103. Aquí, esta Sala comenzó distinguiendo las obligaciones que tienen todas las autoridades del Estado en virtud del artículo 1o. constitucional<sup>87</sup> de los medios de control que existen para hacerlas efectivas. En otras palabras, el mandato constitucional de "*promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos*" es categórico e "*independiente de que los mecanismos previstos para su exigencia sean de naturaleza jurisdiccional, no jurisdiccional, o que existan, paralelamente, ambos*".<sup>88</sup>

104. A continuación, se reiteraron las consideraciones del amparo en revisión 375/2013 y se llegó a la conclusión de injusticiabilidad bajo **el mismo argumento competencial**: el Poder Judicial no se puede pronunciar sobre el cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos porque "*ello encierra el ejercicio de una facultad de apreciación, cuyo ejercicio está reservado constitucionalmente a dichos organismos, por lo que cualquier acto que exija el despliegue de esa facultad debe entenderse como un acto no justiciable en sede judicial*".<sup>89</sup>

<sup>86</sup> *Ibid.*, párrafos 50-51.

<sup>87</sup> **Artículo 1.** ...

"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. ..."

<sup>88</sup> *Amparo en revisión 426/2013*, párrafos 38-40.

<sup>89</sup> *Ibid.*, párrafo 48.



105. Siguiendo también el precedente anterior, un punto que sustentó este argumento competencial fue que aun cuando el incumplimiento de estas recomendaciones fuera injusticiable vía amparo, esto no implicaba "*el reconocimiento de una categoría de casos impune al escrutinio de los derechos humanos*".<sup>90</sup> Las comisiones estatales de derechos humanos, por sí mismas y en competencia exclusiva, pueden tutelar los derechos humanos a través de diversos medios de control. En concreto, se consideró que las comisiones estatales tienen la facultad de "*llamar a los funcionarios públicos a rendición de cuentas ante las Legislaturas locales, y cuentan con un recurso ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en caso [de] que las autoridades no cumplan o cumplan parcialmente con sus recomendaciones*." Esto es lo que asegura que no exista una "*incoherencia con el modelo de Estado constitucional de derecho*" en la determinación de este acto como injusticiable vía amparo.<sup>91</sup>

106. Por último, también se reiteró el carácter excepcional de los actos que no son aptos para someterse a escrutinio jurisdiccional. En palabras del precedente: "*existen supuestos específicos excepcionales en que la Constitución establece que ciertas facultades sean ejercidas exclusivamente por determinados órganos mediante criterios de especialización, cuyos méritos, en los casos concretos, pueden escapar a un control jurisdiccional*".<sup>92</sup> Esto nos confirma el acercamiento eminentemente casuístico que merecen estos casos.

107. Así, tenemos que la injusticiabilidad de los actos se ha juzgado con base en un estudio sobre las facultades de apreciación que la misma Constitución Federal y su estructura institucional reservan a ciertos órganos. En los dos casos, sin embargo, un sustento para este argumento fue que los actos que se determinaban injusticiales de todos modos estarían sujetos a un mecanismo de tutela de derechos humanos, aun cuando fuera de naturaleza no jurisdiccional o quasi-jurisdiccional. Asimismo, se enfatizó que este estudio es necesaria y esencialmente casuístico.

<sup>90</sup> *Ibid.*, párrafo 62.

<sup>91</sup> *Ibid.*, párrafos 41, 53-54 y 61.

<sup>92</sup> *Ibid.*, párrafo 50.



108. Lo anterior es similar a lo fallado por la Segunda Sala de esta Corte en el amparo en revisión 1344/2017.<sup>93</sup> En este precedente, dicha Sala se encontró ante el problema de determinar si un acuerdo aprobado por la mesa directiva del Senado sobre una solicitud de renuncia de fuero por parte de algunos senadores era impugnabile en vía de amparo.

109. Al respecto, sostuvo que, si bien el acto reclamado "*pudiera reconocerse como un acto autónomo de dicho órgano no susceptible de analizarse a través de un control jurisdiccional*", en el caso concreto sí era procedente un análisis de fondo porque de otro modo "*se harían nugatorios los argumentos expuestos por los recurrentes*". Es decir, si no se reconocía la procedencia del amparo no habría ninguna instancia de tutela de derechos fundamentales y se dejaría a los quejosos en estado de indefensión.<sup>94</sup>

110. A juicio de esta Sala, estas consideraciones nos dan una base para guiar nuestro estudio sobre la posibilidad de controvertir actos intra-legislativos en vía de amparo cuando no se acompañan de la impugnación de una norma. Conforme a lo expuesto, habremos de analizar el marco institucional que prevé nuestra Constitución y evaluar si el mismo Poder Legislativo es quien tiene la facultad exclusiva del control del acto particular que se impugna.

## C

### Análisis del caso concreto

111. Expuesto todo lo anterior y tal como se adelantó, esta Sala se enfrenta a varios razonamientos de invalidez interrelacionados. Uno relativo al interés y otro a la inviabilidad de impugnar los actos que se le atribuyen a los órganos del Congreso del Estado de Yucatán por ser actos que forman parte del proceso legislativo y que no dieron lugar a una norma jurídica.

<sup>93</sup> *Amparo en revisión 1344/2017*, sentencia de nueve de agosto de dos mil dieciocho, fallada por unanimidad de votos de la Ministra y Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, páginas 32-33.



112. En suma, y adelantando nuestras conclusiones, se consideran como **infundados** todos estos motivos de improcedencia planteados por las autoridades responsables de conformidad con las consideraciones que expondremos a continuación. Siendo importante aclarar que, aun cuando ya se revocó formalmente la sentencia, cabe recordar que el argumento del Juez de Distrito para sobreseer el juicio por falta de interés radicó en que no se cumplían los supuestos exigidos por la jurisprudencia; en particular, se razonó que las y los quejosos debían probar su pertenencia a la comunidad LGBTI+ y su residencia en el Estado de Yucatán para demostrar su interés legítimo. Cuestiones que, desde su punto de vista, no se encontraba acreditado a partir de los medios probatorios aportados al juicio.

113. Así, dado que el caso fue atraído por esta Suprema Corte por su importancia y trascendencia, en los párrafos que siguen nos ocuparemos de atender de manera integral todas estas dudas sobre los aspectos de procedencia. Para ello, nos pronunciaremos primero sobre la justiciabilidad de los actos reclamados y, después, sobre la acreditación en este caso del interés legítimo de las y los quejosos.

#### Justiciabilidad de los actos reclamados

114. Como punto de partida, debemos considerar que los actos reclamados no entran en las hipótesis de las fracciones V y VII del artículo 61 de la Ley de Amparo.<sup>95</sup> Según vimos, las causas de improcedencia previstas en estas disposiciones apuntan a actos del Congreso Federal (lo cual es claramente

<sup>95</sup> Para facilitar su consulta volvemos a transcribir estas porciones normativas:

**"Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...

"V. Contra actos del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus cámaras en procedimiento de colaboración con los otros poderes que objeten o no ratifiquen nombramientos o designaciones para ocupar cargos, empleos o comisiones en entidades o dependencias de la administración pública federal, centralizada o descentralizada, órganos dotados de autonomía constitucional u órganos jurisdiccionales de cualquier naturaleza; ...

"VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente."



inaplicable) o actos de los Congresos locales en materia de juicio político y declaración de procedencia, así como de la elección, suspensión o remoción de funcionarios. El caso que nos ocupa versa sobre la forma de votación de un dictamen de reforma constitucional, lo que dista mucho de estas hipótesis normativas.

115. Superado que no estamos ante un caso de improcedencia explícitamente particularizado en la Ley de Amparo, partiendo de la regla general de que los actos u omisiones (incluyendo los intra-legislativos) del Poder Legislativo son susceptibles de revisión vía juicio de amparo, **cabe preguntarnos si existe en nuestra Constitución alguna previsión que nos lleve a concluir que los actos específicamente reclamados por las y los quejosos no pueden ser revisables a través del juicio de amparo.** Esto, a fin de verificar si se actualiza alguna otra improcedencia que pueda aplicarse con fundamento en el artículo XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, como lo solicitaron las autoridades responsables en su informe. Nuestra respuesta es **negativa**.

116. En principio, es importante apuntar que los Congresos estatales tienen la facultad de regular su vida interna al no haber una disposición constitucional que lo haga de manera exclusiva o lo prohíba. Más bien, las entidades federativas cuentan con la facultad de definir la actuación y facultades de sus Poderes Legislativos conforme a su competencia residual contenida en el artículo 124 constitucional,<sup>96</sup> siempre y cuando no se contravengan disposiciones específicas del Texto Constitucional.

117. En el caso, el artículo 16 de la Constitución del Estado de Yucatán señala que su poder público se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En los artículos 18 a 31 de dicha Constitución se prevé que el Poder Legislativo del Estado se depositará en una asamblea de representantes que se denominará Congreso del Estado de Yucatán, al cual se le asigna la posibilidad de emitir acuerdos, decretos o leyes a través del ejercicio de diversas

<sup>96</sup> "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 términos (sic) de sus respectivas competencias."



facultades y atribuciones y se delimitan sus periodos de sesiones, las reglas para sesionar y para tomar decisiones, así como la competencia para autorregularse.

118. En la Ley de Gobierno del Poder Legislativo y en su reglamento se regula a detalle la vida interna de este Congreso; en particular, lo referente a su integración y al procedimiento para emitir leyes. En el artículo 2 se dice que las funciones del Poder Legislativo se llevarán a cabo a través del propio Congreso, de la Diputación Permanente, de la Junta de Gobierno y de Coordinación Política, las Comisiones Permanentes y Especiales y los órganos técnicos y administrativos. En los artículos 26 y 33 de la ley se reconoce también la existencia de la mesa directiva, como órgano de dirección de los trabajos legislativos, y de su presidente como titular de dicha mesa y representante del Poder Legislativo.

119. Por su parte, entre otros, en los artículos 65 a 123 del Reglamento de la Ley de Gobierno se regulan los procedimientos a seguir en el Congreso, incluyendo los relativos al procedimiento legislativo; y en concreto, en los artículos 104 a 111 del mismo reglamento, se reglamenta el régimen de votaciones en el seno del Congreso por parte de sus diferentes órganos.

120. Ahora, como se adelantó, las y los quejosos cuestionaron del Congreso del Estado de Yucatán, de su mesa directiva y de su presidente: a) **la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas** sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad" que se llevó a cabo en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve y es atribuible tanto a la **Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán** como a su **presidente**; y b) como consecuencia de esa imposición, **la votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán** realizada en dicha sesión plenaria de día quince de julio de dos mil diecinueve sobre el referido dictamen.

121. Atendiendo a las características y naturaleza de estos actos impugnados, esta Primera Sala estima que **no estamos ante un caso en que la revisión constitucional de estos actos intra-legislativos** (que se dieron durante un procedimiento legislativo y se trata de actos relacionados con una votación



legislativa) **ponga en entredicho nuestro modelo constitucional y el equilibrio entre poderes al afectar la autonomía del Poder Legislativo**; situación que de ocurrir, según nuestros precedentes y doctrina constitucional, haría injustificables tales actos vía juicio de amparo.

122. Por el contrario, para esta Primera Sala, **los actos reclamados son actos de autoridad susceptibles de ser analizados en amparo por un Juez constitucional**. En primer lugar, no apreciamos una norma de la Constitución Federal de la que pueda inferirse que la forma de llevarse a cabo una votación legislativa y su ejecución sea una cuestión reservada en única instancia por la Constitución a una valoración por el órgano legislativo.

123. Los actos reclamados modificaron situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, al desecharse un dictamen de reforma a la Constitución yucateca que buscaba derogar ciertas normas jurídicas en materia de matrimonio. Por ello, son actos de autoridad que, aunque forman parte del derecho parlamentario administrativo, se encuentran específicamente reglados en ley y reglamento. No se trata entonces de actos que la Constitución haya conferido al legislador una discreción absoluta por criterios políticos o de oportunidad.

124. Así las cosas, esta Primera Sala estima que aceptar la justiciabilidad de estos actos no provoca que un conflicto se encause indebidamente a través del Poder Judicial en sustitución de un órgano con legitimidad democrática al que la Constitución le asigna dicha facultad. Verificar si una votación al interior del Congreso se llevó a cabo correctamente y viola o no derechos humanos, no rompe con la *autonomía parlamentaria* delimitada por la Constitución Federal ni transforma su mandato de *representativo* en *imperativo*.

125. Tampoco estimamos que la justiciabilidad de este caso implique una *politización de la justicia* constitucional. Al aceptar que los actos reclamados son susceptibles de analizarse a través del juicio amparo, esta Sala ni siquiera está entrando a debatir una cuestión sustantiva en términos valorativos ni le está dictando una política pública al Poder Legislativo yucateco. Como veremos más adelante, la publicidad parlamentaria es una *precondición formal* del debate democrático que opera en un *plano procesal* que trasciende cualquier consideración política por parte de las Legislaturas.



126. Por ello, consentir la justiciabilidad de los actos aquí reclamados está evitando y combatiendo una patología particular que puede sufrir el procedimiento democrático a manos de los propios representantes populares; a saber, que usen el poder público para esconder la deliberación y decisión de asuntos que incumben a la sociedad y sobre los cuales cabe una relación con los derechos humanos a la participación política y a la libertad de expresión e información.

127. Por otro lado, las autoridades responsables argumentaron que las problemáticas sobre votación en un procedimiento legislativo sólo pueden ser cuestionadas cuando el amparo se formula contra la norma emergida de dicho proceso y cuando tales actos trascienden al contenido de la norma. Esta Primera Sala no comparte tal apreciación.

128. Las y los quejosos no impugnaron los referidos actos como parte del procedimiento legislativo; esto, a fin de cuestionar un producto normativo. La imposición de una votación y la votación se cuestionaron por sí mismos, toda vez que desde su punto de vista es a partir de éstos que se causa la violación a sus derechos humanos al impedir que la ciudadanía acceda a cierto tipo de información legislativa que deriva de una votación parlamentaria.

129. Bajo esa lógica, esta Primera Sala acepta que se trata claramente de un caso *sui generis*. Nunca antes nos habíamos enfrentado a un supuesto similar. Usualmente cuando esta Corte se ha ocupado de analizar la regularidad de votaciones al interior del órgano legislativo, lo hace como parte de la impugnación de una norma legal. No obstante, se recalca, esta singularidad no impide la viabilidad de impugnación en el caso concreto.

130. La **imposición de una votación y la votación por cédula**, tal como se llevó a cabo por el Congreso del Estado de Yucatán, **tuvo un efecto** por sí mismo y **ese efecto fue definitivo** en el ordenamiento jurídico. Así, aun cuando tales actos formaron parte de un determinado proceso legislativo, su impugnación se debe a los efectos causados por esa mera votación y las y los quejosos no buscaron cuestionar el proceso legislativo a la luz de su producto normativo; por lo que no guarda relevancia la doctrina de trascendencia normativa.



131. Es decir, lo que las y los quejosos buscaron fue reclamar específicamente esa votación ante la afectación que generó esa precisa votación en su esfera jurídica. Se insiste, ello es viable de ser analizado mediante un juicio de amparo, pues la votación realizada por el Congreso del Estado de Yucatán, al finalizar un determinado trámite legislativo, es un acto de autoridad autónomo cuyos efectos concretos se materializaron en el ordenamiento jurídico y cuya incidencia de esos efectos en la esfera jurídica de las y los quejosos es lo que para ellos da pie a una violación de derechos humanos.<sup>97</sup> No el resultado del proceso legislativo en sí.<sup>98</sup>

132. Finalmente, cabe destacar que no es la única ocasión en que esta Suprema Corte se ha ocupado de analizar la regularidad constitucional, de ma-

<sup>97</sup> Aunque su posición sería más limitada que la nuestra, como mero ejemplo en el derecho comparado, el Tribunal Constitucional español tras abandonar una primera idea de que los "actos internos" del Parlamento eran inmunes al control constitucional, ha señalado (entre muchas sentencias) que: *"la doctrina de la irrecurribilidad de los 'actos parlamentarios internos' responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC sea utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la ley –concepto este en el que se incluyen los Reglamentos de las Cámaras–, pero ello no significa que sean también irrevisables por esta jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas ... que son vinculantes para todos los poderes públicos ... y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en su consecuencia protegibles a través del recurso de amparo."* (STC 118/1988, de 20 de junio, foja 2).

Argumento que posteriormente dio pie a lo que se conoce como la doctrina del "*núcleo de la función representativa parlamentaria*" (STC 220/1991, de 25 de noviembre); la cual sirve para distinguir el control de actos intra parlamentarios que pueden ser protegidos por un derecho fundamental de los actos políticos que no son susceptibles de tutela por un Juez constitucional.

<sup>98</sup> No ignoramos que la Segunda Sala de esta Suprema Corte se ha pronunciado sobre la imposibilidad de controvertir los procesos legislativos en la vía de amparo en el amparo en revisión 1546/2004 y en la contradicción de tesis 105/2017. De hecho, este segundo precedente fue utilizado por las autoridades responsables en este juicio de amparo para plantear la injusticiabilidad de los actos reclamados. Sin embargo, **se considera que ninguno de estos precedentes es aplicable al caso que nos ocupa**, pues ambos parten de amparos contra leyes y su objeto de estudio es precisamente si en ese tipo de amparos se puede controvertir el proceso legislativo del que partió la norma impugnada. En la presente sentencia, por el contrario y como se acaba de explicar, la impugnación es a un acto intra-legislativo en sí mismo y no a una norma general. Esto provoca una diferencia enorme con los pronunciamientos de la Segunda Sala que los hace inaplicables en su totalidad, incluso por analogía.



nera autónoma, de un acto intra-legislativo que a su vez formó parte de un procedimiento llevado a cabo en el seno del Poder Legislativo. En el citado amparo en revisión 1344/2017, la Segunda Sala aceptó la posibilidad de cuestionar mediante el juicio amparo el "*Acuerdo en relación con la comunicación por la que los Senadores del Partido de la Revolución Democrática formulan renuncia expresa a la protección constitucional prevista en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*".

133. Este acto fue emitido por la mesa directiva de la Cámara de Senadores y tuvo como objeto señalar que los senadores no podían renunciar a su inmunidad procesal; mejor conocida como fuero. Esto claramente se trata de un acto que forma parte del derecho parlamentario y la Segunda Sala no dudó en su aptitud para poder ser examinado a través del juicio de amparo. Incluso, en el fallo se destacó que, si no se aceptaba la procedencia del amparo, se dejaría a las quejas y quejosos en un estado de total indefensión. Lo mismo podría decirse en el caso concreto (siempre y cuando se satisfaga el interés, como se demostrará en el apartado siguiente).

#### Interés legítimo

134. La mayoría de los argumentos de improcedencia de las autoridades responsables están destinados a refutar la actualización de un interés jurídico o legítimo para cuestionar los actos reclamados. En contraposición a estos argumentos, **esta Primera Sala llega a la convicción de que las y los quejosos detentan un interés legítimo para cuestionar los aludidos actos intra-legislativos.**

135. Como lo explicamos, el interés legítimo se vincula con la exigencia de alegar una violación a un derecho constitucional y resentir una afectación en la esfera jurídica, por la especial situación que el quejoso ocupa frente al ordenamiento jurídico; lo cual permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo –noción asociada clásicamente al interés jurídico–.

136. Así, el interés legítimo radica en un agravio diferenciado que sufre una persona por virtud de su especial situación que tiene en el orden jurídico.



Se trata pues de un interés personal –de carácter individual o colectivo– que es cualificado, actual, real y jurídicamente relevante. Interés que debe estar garantizado por un derecho objetivo y que implica una afectación en cierta esfera jurídica de la persona (entendida en sentido amplio) apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad; por lo que la concesión del amparo se traducirá en un beneficio positivo en la esfera jurídica del quejoso actual o futuro pero cierto.

137. Sin que puedan confundirse los conceptos de interés individual o colectivo/difuso con el interés legítimo. Un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). El interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso. Hay interés legítimo de carácter individual; aunque, para efectos de algunos juicios de amparo y de acuerdo al alcance de los derechos humanos involucrados, es también común que el interés legítimo de una persona responda a un interés colectivo o difuso.

138. En ese sentido, en primer lugar, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, esta Primera Sala considera que **concorre una pretensión** por parte de las y los quejosos a través de la acción de amparo indirecto: que se declare la violación de sus derechos humanos a la participación política y a la libertad de expresión e información con motivo de una incorrecta imposición y votación por cédula al interior del Congreso del Estado.

139. En segundo lugar, estos **derechos de participación política y libertad de expresión e información** se encuentran **reconocidos como derechos objetivos de rango constitucional** y esta **Primera Sala estima que el interés de las y los quejosos se encuentra garantizado por dichos derechos, en virtud de su especial situación en el ordenamiento jurídico**; lo cual hace que dicho interés sea cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.

140. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que nuestra Constitución adopta un régimen constitucional democrático y representativo, que permea en todo nuestro orden jurídico y que debe guiar la actuación de los Poderes Legislativos. Este régimen parte de la idea de una democracia sustancial, en la que



no sólo es relevante una regla de mayoría al interior del órgano legislativo para la toma de decisiones, sino que concurre una dimensión deliberativa de la democracia.

141. Estas visiones representativas y deliberativas son las que nos ha llevado a interpretar, entre otras muchas consecuencias, que la Constitución exige que las actuaciones de los órganos representativos de la voluntad popular parta, por regla general, de una deliberación de carácter público, un respeto a la participación de todas las fuerzas en condiciones de libertad e igualdad y la existencia de reglas sobre publicidad y participación. Esto, pues el concepto de representación que impone nuestra Constitución tiene lugar en la esfera del derecho público, es decir, tiene publicidad y está vinculada a la función de gobernar; cuyo valor de la publicidad descansa, entre otras cosas, en la apertura de los canales democráticos a la ciudadanía. Por ello, si la representación democrática se basa en la idea de que es la misma ciudadanía quien está actuando a través de sus representantes y quien se da sus propias leyes, entonces es necesario que el actuar del Poder Legislativo sea público y transparente a la sociedad en general.

142. Es a partir de estas ideas que cobran sentido y relación los derechos humanos de participación política reconocido en el artículo 23 de la CADH<sup>99</sup> y las libertades de expresión e información. Si nuestra democracia constitucional implica un contexto de deliberación pública y de publicidad, el alcance de la transparencia que se exige a los órganos legislativos se explica no por una prerrogativa de las y los parlamentarios, sino por la necesidad de abrir el debate a la ciudadanía. Consecuentemente, un problema en torno a la publicidad de los actos legislativos puede implicar una violación a la libertad de expresión e información (en su vertiente colectiva) y el derecho a la participación política.

143. Como expondremos exhaustivamente más adelante, esta Sala cuenta con una amplia doctrina constitucional sobre la libertad de expresión e informa-

<sup>99</sup> "Artículo 23. Derechos políticos

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

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; ..."



ción, en la que ha distinguido entre su dimensión individual y su ámbito político o social.<sup>100</sup> En esta segunda vertiente, que es la que aquí nos interesa, es fácil ver la conexión entre este derecho y la participación política, así como con los principios democrático y representativo de gobierno.<sup>101</sup> De hecho, esta Sala

<sup>100</sup> Entre otros criterios que reconocen explícitamente este punto, vale la pena citar la tesis 1a. CDXIX/2014 (10a.) de esta Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, página 234, diciembre de 2014, de título, subtítulo y texto: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público." Precedente: Amparo directo en revisión 1434/2013, mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular.

<sup>101</sup> Sobre la conexión de la libertad de expresión e información con el orden democrático y la posibilidad de ejercer otros derechos fundamentales esta Sala cuenta con la tesis aislada 1a. CCXV/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, página 287, diciembre de 2009, de rubro y texto: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el Caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos



incluso ha concebido a la libertad de expresión e información como una *pre-condición* de la vida democrática.<sup>102</sup>

144. En concreto, la especial conexión entre la libertad de expresión e información con la democracia nos ha llevado a justificar una protección "*especialmente clara y enérgica [del] derecho del individuo a expresar sus ideas en materia política, y que otro tipo de discursos expresivos ... estén mucho más desconectados de la función que otorga a estos derechos su singular posición dentro del esquema estructural de funcionamiento de la democracia representativa*".<sup>103</sup> La libertad de expresión e información constituyen "*un elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática*".<sup>104</sup>

145. La interdependencia entre la libertad de expresión e información y el derecho a la participación política se da en que este segundo derecho requiere, como condición indispensable, que la ciudadanía esté informada, y esto es algo que viene a garantizar la libertad de expresión e información. Asimismo, es en la protección de esta cualidad de la ciudadanía que cobra particular importancia el principio de publicidad parlamentaria que conlleva los principios democrático y representativo.

146. Consecuentemente, como se adelantó, **esta Primera Sala advierte un vínculo suficiente entre los derechos humanos reclamados y la situación**

---

activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa." Precedente: Amparo directo en revisión 2044/2008.

<sup>102</sup> *Amparo en revisión 1359/2015* (p. 47), sentencia de quince de noviembre de dos mil diecisiete, fallada por mayoría de cuatro votos de la Ministra y Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien también se reservó el derecho de formular voto concurrente. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra.

<sup>103</sup> *Amparo en revisión 91/2004*, sentencia de veinte de octubre de dos mil cuatro, fallada por unanimidad de cuatro votos, página 35.

<sup>104</sup> *Amparo directo en revisión 2044/2008*, páginas 28-29.



**de las y los quejosos.** El principio de publicidad parlamentaria guarda una conexión patente con el derecho a la participación política y la libertad de expresión e información. Incluso, el principio mencionado se configura como una obligación exigida por estos derechos, de modo que su incumplimiento puede generar una violación de los mismos. **Por ende, los efectos que acarrea una votación secreta por medio de cédula en escenarios no permitidos puede implicar una transgresión al alcance de los derechos mencionados.**

147. Ahora, ante **lo anterior, cabría una discusión sobre si ello es suficiente para acreditar un interés legítimo, pues la generalidad de la población podría encontrarse en esos supuestos. No obstante, el caso que nos ocupa es peculiar, ya que las personas que promovieron la demanda de amparo y que gozan de tales derechos se encuentran en una situación particular frente a esta posible violación, dado el contexto fáctico y normativo en el que se desenvuelven.** Esto es, un contexto en donde son víctimas de la estigmatización provocada por los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Local (la norma que iba a ser reformada mediante el dictamen desechado en virtud de los actos reclamados), que prohíbe implícitamente el matrimonio igualitario.

148. A saber, esta disposición de la Constitución yucateca, que se inserta en la red de relaciones jurídicas de las y los quejosos, establece que el matrimonio es "*la unión jurídica de un hombre y una mujer, con igualdad de derechos, deberes y obligaciones, con la posibilidad de generar la reproducción humana de manera libre, responsable e informada*", mientras el concubinato se define como la "*unión de un hombre y una mujer, quienes libres de matrimonio, viven como esposos y pueden generar una familia*".

149. Como se aprecia, su conceptualización del matrimonio y el concubinato es análoga a la de la norma impugnada en el amparos en revisión 152/2013, 263/2014, 704/2014 y 1266/2015; es decir, análoga a una **formulación que esta Primera Sala ha determinado una y otra vez como estigmatizante por discriminación** en contra de las personas de la comunidad LGBTI+. <sup>105</sup> Así, nos resulta claro que **estamos en un contexto en donde las personas que accionaron el**

<sup>105</sup> Véanse las jurisprudencias citadas *supra*, nota 59.



**juicio de amparo son destinatarias de un mensaje adoptado por el Estado de Yucatán que les afecta en su esfera jurídica de manera particular y diferenciada frente al resto de la sociedad.**<sup>106</sup>

150. Como consecuencia de esta situación, **el ejercicio de los derechos a la participación política, expresión e información por parte de las y los quejosos se da desde una situación especial dentro del orden jurídico y a partir de una afectación particularizada en su esfera jurídica.** De este modo, **su interés** en la publicidad del voto de los representantes populares (cuestión implicada por sus derechos a la participación política y a la libertad de expresión e información) **se diferencia del interés simple** que cualquier persona podría tener en el tema. La violación que se atribuye al acto reclamado está conectada directamente con el trato específico que reciben o han recibido por parte del orden jurídico a partir de una norma estigmatizante.

151. Por otro lado, no se pasa por alto que esta especial conexión entre el reclamo formulado en la demanda y el contexto de Yucatán presupone que las y los quejosos son de alguna forma sujetos del mensaje estigmatizante. Empero, como se puede observar de los planteamientos del informe justificado, esta situación se encuentra a debate. Las autoridades responsables creen que se

<sup>106</sup> No se pasa por alto que, en la demanda de amparo, las y los peticionarios del amparo señalaron que pertenecían a la comunidad LGBTI+ o eran familiares de los mismos. Aquí podría darse una discusión sobre si las personas que se identifican meramente como familiares no son destinatarios del mensaje estigmatizante discriminatorio o también es posible que se identifiquen con ese mensaje discriminatorio dado que su entorno familiar sufre de una discriminación grave por parte del Estado.

Sin embargo, dado que en la demanda no se indica quiénes de las y los quejosos se autodeterminan como miembros de la comunidad LGBTI+ y quiénes son familiares, esta Sala no cuenta con ningún elemento objetivo para diferenciarlos; por lo que generar un criterio para realizar distinciones sobre los sujetos del mensaje estigmatizantes sin conocer las particularidades de cada persona que dice que los actos reclamados lo afectan por virtud de ese mensaje estigmatizante (sea por su identidad o su relación familiar), incluso podría llevarnos a perpetuar discriminaciones; consecuentemente, lo procedente es reconocer a la parte quejosa en su conjunto como legitimada en la causa para impugnar los actos reclamados. Se insiste, sostener lo contrario nos llevaría a adoptar un criterio de exclusión en donde esta Corte se vería forzada a excluir a ciertas personas de la posible protección constitucional del amparo bajo un criterio meramente arbitrario, pues se reitera que no tenemos ningún medio para determinar quiénes son realmente los que se sienten identificados con ese mensaje discriminatorio. Por lo tanto, dado lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, debe priorizarse el fondo frente a los formalismos procedimentales, y reconocer interés a todas y todos los quejosos.



requiere algo más para ser sujeto de esa afectación y, por ello, dar pie a un interés legítimo: algo que debe ser acreditado por las y los accionantes.

152. Al respecto, esta Sala no concuerda con este razonamiento de las autoridades responsables. Si bien es cierto que las y los quejosos deben ser destinatarios de alguna manera del **mensaje estigmatizante** respecto a la prohibición del matrimonio igualitario para dar lugar a esa especial situación frente a los actos reclamados del Congreso del Estado de Yucatán, **cuando se trata de seres humanos**, tal aspecto no requiere ser acreditado a partir de un determinado tipo de prueba directa.

153. El mensaje estigmatizante lo sufre cualquier persona que se *identifique* con ese mensaje discriminatorio. Se trata pues de una afectación que incide de manera individualizada en cualquier persona que no puede contraer matrimonio con una persona de su mismo sexo. Mensaje que también afecta al conjunto de esas personas como colectividad (personas que pertenecen al grupo LGBTI+) y a las personas que se dedican a la defensa y protección de los derechos de esta colectividad.

154. Así, la identificación que un ser humano invoca como destinatario del mensaje estigmatizante no puede ser sujeta a prueba por las partes en el juicio de amparo. Son las propias personas las que se autodeterminan y, por ello, las que pueden valorar si se encuentran o no sujetas al mensaje estigmatizante. Es pues la autodeterminación lo que define que un ser humano forme parte del colectivo LGBTI+.<sup>107</sup>

155. En el caso, bajo protesta de decir verdad, las y los quejosos en este juicio de amparo señalaron explícitamente su pertenencia o relación con el colectivo LGBTI+. **Basta esta protesta de decir verdad para no poner en entredicho sus afirmaciones.** Como lo ha expresado el Pleno de Corte<sup>108</sup> y el Tribunal

<sup>107</sup> Como bien lo afirman los quejosos en sus agravios, la colectividad LGBTI+ no tiene un acta constitutiva o algún documento análogo que le permita probar quienes son sus miembros o su objeto social. Eso es un despropósito. En todo caso, el colectivo LGBTI+ está concebido bajo el derecho de reunión, no el de asociación, y sus miembros forman parte de él por un ejercicio de auto identificación. En esta medida, exigir una prueba de membresía al colectivo resulta un requisito imposible de cumplir que resulta discriminatorio por sí mismo.

<sup>108</sup> Entre otros, *amparo directo 6/2008*, páginas 86-90.



Interamericano,<sup>109</sup> la identidad de género parte únicamente de la autodeterminación de cada persona y es un elemento integral de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la privacidad. En estos términos, tratándose de seres humanos que se autodeterminan, el Poder Judicial sólo puede reconocer y dar fe de tal identificación sin exigir mayor formalidad probatoria sobre esta afirmación.

156. A nuestro juicio, resulta altamente reprochable que las autoridades responsables (y como se vio, también lo hizo el propio juzgador de Distrito) duden de las y los quejosos y les exijan acreditar con pruebas directas su pertenencia o relación con la colectividad. Debe dejarse claro: esta posición niega por completo el principio de autodeterminación que rige en esta materia y presupone la existencia de una facultad que el Poder Judicial no tiene y nunca ha tenido: a saber, juzgar sobre la identidad de género de las personas.

157. De igual manera, podemos apreciar del informe justificado que las autoridades responsables caen en una confusión al invocar reiteradamente que no se presentó prueba alguna sobre la representación de las y los quejosos de la colectividad LGBTI+; incluso, refieren que debió presentarse alguna acta constitutiva de una asociación civil para acreditar dicha pertenencia y representación, como si los únicos que pudieran hacer valer los derechos de la colectividad LGBTI+ sean las asociaciones civiles que tienen como objeto proteger y salvaguardar los derechos de tal grupo de personas.

158. Esta idea es totalmente reprobable. El que una asociación pueda dedicarse a la defensa de los derechos del grupo LGBTI+ y se le pueda reconocer a su vez interés legítimo en un caso como éste (esta Corte ha determinado un estándar diferente en relación con el interés legítimo de las personas morales privadas), no conlleva que los seres humanos que se encuentran en esta especial situación frente al ordenamiento jurídico no puedan hacerlo por propio derecho.

159. Se insiste, lo relevante en este caso es la autodeterminación y basta la afirmación bajo protesta de decir verdad de las personas físicas que interpusieron la acción de amparo para que se tenga por satisfecha. A partir de esto,

---

<sup>109</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*, Op. Cit. párrafo 162.



es que se desprende un interés personal de los quejosos para impugnar los actos del Congreso yucateco, en el que comulga un interés tanto individual como colectivo: a saber, el interés legítimo que se acredita en este caso por las y los quejosos se da en razón de un interés individual y un interés colectivo.

160. Por otra parte, debe destacarse que este razonamiento relativo a sobreseer por falta de acreditación de un interés como parte del grupo LGBTI+ no sólo es erróneo por ir en contra de la libertad de las y los quejosos en materia de autodeterminación sexual, sino también por violentar el derecho a la igualdad y no discriminación. Al exigir una prueba sobre la pertenencia o relación con ese grupo, se presupone necesariamente que la orientación sexual "natural" o "por defecto" es la heterosexualidad; y que una persona no puede formar parte de una colectividad salvo que compruebe formalmente una determinada identidad. Este posicionamiento es inaceptable y discriminatorio.

161. Adicionalmente, en cuanto a la residencia en el Estado de Yucatán (de la que dudó en su momento el Juez de Distrito), las copias simples de sus documentos de identidad son prueba suficiente para demostrar que se encuentran dentro del ámbito de aplicación territorial de la Constitución yucateca.<sup>110</sup> Al igual que con lo dicho hasta este momento, no hay ninguna razón que justifique porqué debe dudarse sobre la residencia de las y los quejosos (cuando sus credenciales indican su residencia en el Estado de Yucatán) o sobre la existencia de los documentos de identidad originales. Incluso, cabe destacar que la personalidad de la o el promovente es una cuestión que se estudia a la hora de admitir a trámite una demanda y, de acuerdo con el artículo 114 de la Ley de Amparo, si el o la juzgadora tiene alguna duda sobre este aspecto debe prevenir a la parte quejosa para que arregle cualquier deficiencia en un término de cinco días. Si esto no ocurre (esto es, no se realiza la prevención) y se admite el amparo,

<sup>110</sup> La función de presentar documentos de identidad adjuntos a una demanda de amparo es acreditar que el quejoso que se presenta ante el Juez o Jueza de Distrito es quien dice ser; esto con independencia de que en algunos casos también tengan una función probatoria como la de demostrar un lugar de residencia. Lo anterior es sumamente relevante, pues implica que una duda sobre la originalidad de estos documentos, lo que en realidad puede ocasionar es una incertidumbre sobre la personalidad de la parte quejosa; no sobre el contenido de sus derechos ni sobre su residencia (bajo la premisa de que la identificación señala que sí reside en el ámbito territorial de validez de las normas que resuelven el conflicto jurídico).



entonces significa que existe conformidad por parte del Juzgador de Distrito con los documentos de identidad presentados.

162. Por último, tomando en cuenta todo lo anterior, se hace evidente cómo la posible concesión del amparo **sí puede generar un beneficio positivo en la esfera jurídica de la quejosa de carácter actual**. De considerarse que la votación por cédula que desechó el referido dictamen se llevó a cabo en contraposición a los derechos a la participación política, libertad de expresión e información, el efecto de la sentencia consistirá en reponer el procedimiento para que se lleve a cabo la votación cumpliendo con la publicidad que exigen interrelacionadamente los derechos a la participación política, libertad de expresión e información. Este efecto beneficia positivamente a las y los quejosos en relación con su especial situación frente al ordenamiento, pues podrán tener elementos informativos suficientes sobre el ejercicio de representación que realizan sus legisladores en torno a una norma que genera un efecto estigmatizante discriminatorio; esto, a fin de poder con esa información participar activamente en los asuntos públicos en relación con ese mensaje discriminatorio del Estado de Yucatán con el cual se sienten identificados.

\*\*\*\*\*

163. Atendiendo a todo lo anterior, sin que se haya manifestado la actualización de otras causas de improcedencia y sin que se advierta oficiosamente ninguna otra, o alguna violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo que hubieren trascendido al resultado del fallo (cuestiones que pudieran impedir proceder al estudio del fondo del asunto), esta Primera Sala procede a realizar el estudio de los conceptos de violación.

### VIII. Estudio de fondo

164. En su demanda de amparo, de conformidad con los argumentos previamente sintetizados, las y los quejosos sostienen que implementar una votación y votar por medio de cédula (de manera secreta) un dictamen de reforma a la Constitución yucateca incumple los propios lineamientos impuestos en ley y viola sus derechos humanos. Esto, pues el hecho de que sus representantes hayan votado de manera secreta implica una transgresión a la libertad de



expresión e información y a la participación política, además de que les impide ejercer su derecho al voto de una manera informada. En esta línea, plantean que el principio de publicidad debe permear todas las actividades gubernamentales, pues la información de interés público (como el sentido del voto de sus representantes) pertenece a la ciudadanía, no al gobierno.

165. Adelantando nuestras conclusiones, esta Sala concuerda plenamente con los argumentos de las y los quejosos, por lo que sus conceptos de violación deben declararse **esencialmente fundados**. Para explicar esta conclusión, esta Primera Sala realizará un análisis, por cuestión metodológica, a partir de dos tópicos:

La importancia del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información, en su dimensión colectiva, dentro de una democracia constitucional, y

B. Estudio de los conceptos de violación a la luz de las consideraciones del inciso anterior.

## A

### **La importancia del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información, en su vertiente colectiva, dentro de una democracia constitucional**

166. El derecho fundamental a la libertad de expresión es considerado como un derecho primario y base fundamental de otros derechos humanos.

167. Ello se debe a que este derecho es referido en virtud de dos razones que confirman su particularidad. La primera, como un derecho que tiene valor en sí mismo por los bienes que encarna y; la segunda, se trata de un derecho que tiene valor instrumental en la medida en que **su garantía efectiva es una condición del estado democrático constitucional**.

168. Para el desarrollo de este planteamiento, esta Primera Sala lo realizará, a su vez, de acuerdo con el orden metodológico siguiente: **(A.1.)** El estándar de protección del derecho humano a la libertad de expresión y el acceso a la información en su vertiente colectiva; **(A.2.)** El derecho humano a participar



activamente en los asuntos públicos del Estado; y (A.3.) La garantía y el ejercicio de los derechos anteriores en relación con los asuntos públicos del Estado que tienen que ver con la promoción, protección y defensa de derechos humanos.

### A.1.

#### **El estándar de protección del derecho humano a la libertad de expresión y el acceso a la información en su vertiente colectiva**

169. **Doctrina interamericana.** A propósito de la interpretación del artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la **Opinión Consultiva número OC-5/85**,<sup>111</sup> de 13 de noviembre de 1985, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la protección de ese instrumento internacional no sólo garantiza el derecho y la libertad de expresar el pensamiento propio, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

170. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a recibir informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el referido artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales.

171. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. Ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento (dimensión individual) y representa, por otro lado, un **derecho colectivo a recibir cualquier información** y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (dimensión social).<sup>112</sup>

172. En concreto, en su dimensión social, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, **implica también**

<sup>111</sup> Corte IDH. *La Colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 noviembre de 1985. Serie A No.5.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, párrafos 30-32.



**el derecho de todos de conocer opiniones y noticias. Por tanto, para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia.**<sup>113</sup>

173. En función de esas dos dimensiones, adicionalmente, el Tribunal Interamericano ha sostenido que las restricciones a la libertad de expresión deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Por tanto, entre varias opciones, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica.

174. Sosteniendo, en ese sentido, que es insuficiente que la restricción de ese derecho sea meramente útil para la obtención de un fin legítimo, sino que debe ser necesaria, es decir, que no pueda alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo.

175. En similar sentido, por cuanto hace a la dimensión pública del derecho a la libertad de expresión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el **Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica**, dispuso que esta libertad, particularmente en su acepción del derecho al acceso a la información pública, **es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática.**

176. Sobre el tema cobra particular relevancia la posición respecto que la democracia se construye a partir de la opinión pública, debidamente informada, y con base en esa información orienta su juicio y toma sus decisiones.<sup>114</sup> En consecuencia, la república se halla atenta, con pleno derecho, a la forma en

<sup>113</sup> *Ibid.*, párrafo 32.

<sup>114</sup> El otrora Juez Sergio García Ramírez sostiene que existe un legítimo interés, en el que se instala un también legítimo empleo de la libertad de expresión en su vertiente informativa, en conocer lo que de alguna manera compromete a la sociedad en su conjunto, incide sobre la marcha del Estado, afecta intereses o derechos generales, acarrea consecuencias importantes para la comunidad. Así, estima que las tareas de gobierno –y más ampliamente, las actividades del Estado, a través de sus diversos órganos– no son indiferentes y mucho menos debieran ser inaccesibles al conocimiento de los ciudadanos comunes. *Cfr.*, Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez. Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de julio de 2004. Serie C No. 107.



que sus funcionarios la representan, atienden sus intereses, desempeñan las tareas inherentes a los cargos conferidos, ejercen la autoridad, la influencia o las ventajas que esa representación o esos cargos significan.<sup>115</sup>

177. De tal manera que, sin una efectiva garantía de la libertad de expresión se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que se arraiguen sistemas autoritarios.<sup>116</sup>

178. Sobre el mismo tema, en el **Caso Claude Reyes Vs. Chile**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso que el artículo 13 de la Convención Americana **ampara el derecho de las personas a recibir información pública, así como la obligación positiva del Estado de suministrarla**; misma que, a su vez, debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.<sup>117</sup>

179. La Corte Interamericana ha reconocido la estrecha relación que existe entre la democracia y la libertad de expresión, habida cuenta de que ésta es un elemento fundamental sobre la cual se basa una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública.<sup>118</sup>

180. Y, es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> Ídem.

<sup>116</sup> Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 02 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafo 116.

<sup>117</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrafo 77.

<sup>118</sup> *Ibíd.*, párrafo 85.

<sup>119</sup> Ídem.



181. En este sentido, este tribunal ha sido enfático en señalar que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.<sup>120</sup>

182. Así, el acceso a la información bajo el control del Estado garantiza también la participación de los ciudadanos en la gestión pública, esto a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.<sup>121</sup>

183. Lo anterior, habida cuenta de que el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública.<sup>122</sup>

184. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.<sup>123</sup>

185. En adición a lo anterior, la Corte ha resaltado que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad.<sup>124</sup>

186. En consecuencia, en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por **el principio de máxima divulgación**, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.<sup>125</sup>

<sup>120</sup> *Ibíd.*, párrafo 86.

<sup>121</sup> *Ídem.*

<sup>122</sup> *Ibíd.*, párrafo 87.

<sup>123</sup> *Ídem.*

<sup>124</sup> Corte IDH. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párrafo 173.

<sup>125</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. *Op. Cit.*, párrafos 90-93.



187. Corresponde al Estado demostrar que, al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control, éstas cumplen con los siguientes requisitos: que sean necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo; y, entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido.<sup>126</sup>

188. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica, y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.<sup>127</sup>

189. **Doctrina de la Suprema Corte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En consonancia con el criterio de la Corte Interamericana, este Alto Tribunal ha resuelto que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.<sup>128</sup>

190. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho.

191. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege, tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista, como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.<sup>129</sup>

192. Lo anterior representa el estándar que esta Suprema Corte ha definido sobre esta libertad, sin embargo, esta Primera Sala se ha pronunciado

---

<sup>126</sup> Ídem.

<sup>127</sup> Ídem.

<sup>128</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 25/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, con número de registro digital: 172479, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO."

<sup>129</sup> Ídem.



sobre la relación indisoluble existente entre esta libertad y el sistema democrático constitucional. Esto es, la libertad de expresión en su vertiente política.

193. Dicha vertiente constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos.<sup>130</sup>

194. La libertad de expresión se constituye así en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.<sup>131</sup>

195. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público.<sup>132</sup>

196. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es una condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado–.<sup>133</sup>

<sup>130</sup> Tesis aislada 1a. CDXIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 234, con número de registro digital: 2008101, de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL."

<sup>131</sup> Ídem.

<sup>132</sup> Ídem.

<sup>133</sup> Tesis aislada 1a. CCXV/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, con número de registro digital: 165760, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL."



197. Y, además, se constituye como un elemento determinante en la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.<sup>134</sup>

198. Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información, no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino **también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.**<sup>135</sup>

199. Una opinión pública bien informada es el medio más adecuado para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los dirigentes políticos. El control ciudadano de la actividad de personas que ocupan, o han ocupado en el pasado cargos públicos fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los gestores políticos, lo cual necesariamente hace que exista un margen mayor para difundir afirmaciones y apreciaciones consustanciales al discurrir del debate político o sobre asuntos públicos.<sup>136</sup>

200. En esa línea de pensamiento, también esta Primera Sala ha reconocido que las restricciones para el ejercicio de la libertad de expresión deben someterse a distintas intensidades de escrutinio constitucional dependiendo si se proyectan sobre discursos valiosos para esas precondiciones democráticas.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> Ídem.

<sup>135</sup> Ídem.

<sup>136</sup> Amparo directo en revisión 2044/2008. Ponente ministro José Ramón Cossío Díaz. Del diecisiete de junio de dos mil nueve. Resuelto por unanimidad de cinco votos de los Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Sergio A. Valls Hernández, página 33

<sup>137</sup> Tesis aislada 1a. XXXIX/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, página 1230, con número de registro



201. Así, pueden identificarse tres tipos de restricciones ligadas a distintas modalidades de escrutinio: 1) restricciones neutrales; 2) restricciones dirigidas contra un determinado punto de vista; y, 3) restricciones dirigidas a remover un determinado contenido de la discusión.<sup>138</sup>

202. Las últimas dos categorías, con independencia del tipo de discurso que regulen, se deben sujetar a un **escrutinio estricto**. Las medidas que buscan restringir un punto de vista y aquellas que buscan remover contenidos de la discusión tienen en **común la pretensión de clasificar discursos para inhabilitarlos o bien promoverlos**; sin embargo, ambas tienen distintos efectos en la deliberación.<sup>139</sup>

203. Así, las primeras buscan influir en el debate, sin impedir la discusión del tema en cuestión, pero sí tomando partido por una de las posiciones, esperando que dicha posición prevalezca, mientras que las segundas son indiferentes a las posiciones de la discusión y buscan más bien remover el tema enteramente de toda consideración o bien posicionarlo en la conversación de manera forzosa.<sup>140</sup>

204. Aunque ambas medidas se deben sujetar a escrutinio estricto, **estas últimas suelen arrojar mayor sospecha de inconstitucionalidad, pues a través de ellas el Estado buscar dictar una ortodoxia oficial**.<sup>141</sup>

## A.2.

### El derecho humano a participar activamente en los asuntos públicos del Estado

205. **Doctrina interamericana**. En relación con la libertad de expresión en su dimensión política, cobra relevancia el estándar de protección del derecho

---

digital: 2016865, de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO."

<sup>138</sup> Ídem.

<sup>139</sup> Ídem.

<sup>140</sup> Ídem.

<sup>141</sup> Ídem.



de las y los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado.

206. En ese tenor, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce, en su artículo 23.1, inciso a), el derecho de los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

207. Sobre su estándar de protección, la Corte Interamericana ha establecido que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una tríada, en la que cada componente se define completamente, y adquiere sentido, en función de los otros.<sup>142</sup>

208. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano, y se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana, como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.<sup>143</sup>

209. Así, el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la convención.<sup>144</sup>

210. En ese tenor, la Corte Interamericana ha resuelto que es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>145</sup>

211. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de

<sup>142</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 191.

<sup>143</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 140.

<sup>144</sup> *Ibíd.*, párrafo 143.

<sup>145</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. *Op. Cit.*, párrafo 195.



intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.<sup>146</sup>

212. El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.<sup>147</sup>

213. En particular, con motivo de la resolución del **Caso Castañeda Gutman Vs. México**, el Tribunal Interamericano sostuvo que el artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos.<sup>148</sup>

214. Derechos que, además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término "oportunidades".<sup>149</sup>

215. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.<sup>150</sup>

216. Por tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>151</sup>

217. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán

<sup>146</sup> *Ibíd.*, párrafo 196.

<sup>147</sup> *Ibíd.*, párrafo 197.

<sup>148</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Op. Cit.*, párrafo 145.

<sup>149</sup> *Ídem.*

<sup>150</sup> *Ídem.*

<sup>151</sup> *Ídem.*



de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.<sup>152</sup>

218. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política.<sup>153</sup>

219. En relación con la libertad de expresión, el derecho político a participar activamente de los asuntos del país importa también la obligación del Estado de abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice la condición de vulnerabilidad de sus ciudadanos, y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir violaciones o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación.<sup>154</sup>

220. Por esa razón, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.<sup>155</sup>

221. En esa misma línea de pensamiento, la Corte Interamericana ha reconocido que, particularmente en situaciones de ruptura institucional, la relación entre la libertad de expresión y los derechos político electorales (como lo es la participación activa en los asuntos públicos del Estado) resulta aún más manifiesta, cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar con-

<sup>152</sup> *Ibíd.*, párrafo 146.

<sup>153</sup> *Ibíd.*, párrafo 147.

<sup>154</sup> Corte IDH. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párrafo 172.

<sup>155</sup> *Ibíd.*, párrafo 173.



tra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional y para reclamar el retorno de la democracia.<sup>156</sup>

222. Así pues, el derecho a defender la democracia constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos y comprende a su vez el ejercicio conjunto de otros derechos como la libertad de expresión y la libertad de reunión.<sup>157</sup>

223. **Doctrina.** Con motivo de los criterios que vinculan a esta Primera Sala, emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es claro que el Estado Mexicano se encuentra obligado a adoptar todas las medidas, de cualquier naturaleza, que sean necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan, efectivamente, la posibilidad de los derechos que los amparan.

224. Los ciudadanos gozan del derecho activo de participar directamente en los asuntos públicos del país, esto no sólo por conducto de sus representantes, sino mediante la asistencia de asambleas facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones que atañen a determinada comunidad, por conducto de los órganos que fueron creados para representarlos.<sup>158</sup>

225. En un régimen democrático como el mexicano deben garantizarse una serie de reglas procedimentales para la formación de decisiones colectivas, de tal forma que debe estar plenamente garantizada la participación de los ciudadanos.<sup>159</sup>

226. Dentro de esas reglas procedimentales se encuentran las obligaciones del Estado Mexicano siguientes: (1) garantizar que todos los ciudadanos **participen de la toma de decisiones** sin ningún tipo de discriminación; (2) garantizar que la opinión de los ciudadanos se forme libremente, garantizándose

<sup>156</sup> Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrafo 160.

<sup>157</sup> *Ibíd.*, párrafo 164.

<sup>158</sup> Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) : 12/07/96. Observación general 25. (General Comments), párrafo 6.

<sup>159</sup> Bobbio, Norberto. *Il futuro della democrazia*. Turín: Einaudi. 1995. Versión Kindle.



la **libertad de expresión y el acceso a la información**;<sup>160</sup> y, (3) garantizar el **derecho** de los ciudadanos a **elegir entre diversos programas políticos**, que sean efectivamente diversos entre ellos, y que reflejen con la amplitud necesaria la diversidad y la pluralidad.<sup>161</sup> Así como, en consecuencia, la obligación de implementar medidas para lograr su efectividad.

227. **Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En relación con el acceso a la información pública y la participación activa de los ciudadanos en asuntos de interés público, esta Primera Sala consideró, al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008,<sup>162</sup> que el derecho a recibir información protege de manera especialmente enérgica la expresión y difusión de información sobre **asuntos de interés público, pues una opinión pública bien informada es el medio más adecuado para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los servidores públicos.**<sup>163</sup>

228. De ahí que, **el control ciudadano** de la actividad llevada a cabo por quienes se desempeñan en el servicio público, en cualquiera de sus facetas (administrativa, **legislativa** o judicial), **fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los que tienen responsabilidades de gestión pública.**<sup>164</sup>

229. **La actividad del Estado y de sus operadores debe estar regida por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, a fin de que las personas puedan un control democrático sobre su correcto desempeño y funcionamiento.**<sup>165</sup>

230. De tal modo que la dimensión colectiva del derecho a la información juega un papel relevante en el ejercicio ponderativo que se lleva a cabo al entrar en conflicto con otros derechos o bienes constitucionalmente tutelados, en la

<sup>160</sup> *Ibíd.*, página 381.

<sup>161</sup> *Ídem.*

<sup>162</sup> Aprobado por unanimidad de cinco votos en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>163</sup> Amparo en revisión 271/2020. Aprobado por mayoría de cuatro votos, en sesión de tres de febrero de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>164</sup> *Ídem.*

<sup>165</sup> *Ídem.*



medida en que dicha dimensión impacta directamente en el ejercicio y control democrático del poder, teniendo como su eje fundamental precisamente el interés general que reviste el conocimiento de determinada información.<sup>166</sup>

231. En esa misma línea de pensamiento, esta Primera Sala ha emitido diversos criterios en los cuales ha determinado que **ese interés general debe fundarse en la información que el público considera relevante para la vida comunitaria**, es decir, aquella que versa sobre hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva.<sup>167</sup>

232. **Una información se vuelve de interés público cuando miembros de la comunidad pueden justificar razonablemente un interés en su conocimiento y difusión.**<sup>168</sup>

233. Así, en cuanto a su identificación, se ha dicho que no se requiere que un determinado porcentaje de la población concentre su atención en la controversia o que los líderes de opinión se refieran a ella, pues **el mero hecho de que la expresión esté relacionada con el control ciudadano sobre su desempeño hace a la información relevante.**<sup>169</sup>

234. Con base en tales razonamientos es que esta Primera Sala considera que el trinomio expresión-información-democracia contribuye a nutrir el pensamiento y sustentar las decisiones de los ciudadanos, mismas que se manifiestan, tanto en los procesos electorales, como en el desempeño político y administrativo ordinario del Estado.

<sup>166</sup> Ídem.

<sup>167</sup> Tesis 1a. CXXXII/2013 (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS PUEDE AMPARARSE POR ESTE DERECHO SI SE JUSTIFICA SU INTERÉS PÚBLICO." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 553 y registro digital: 2003636. *Vid.* Amparo en revisión 271/2020, *Op. Cit.*

<sup>168</sup> Ídem. *Vid.* Amparo en revisión 271/2020, *Op. Cit.*

<sup>169</sup> Tesis 1a. CLII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 806 y registro digital: 2006172.



## – El concepto de "parlamento abierto" en una democracia constitucional

235. Ahora bien, con motivo de este apartado, viene a bien traer a cuenta doctrina sobre la figura del parlamento abierto, propia de los sistemas democráticos constitucionales.

236. Un gobierno constitucional debe configurarse bajo los principios de transparencia y acceso a la información, de tal manera que los gobernantes rindan cuentas sobre la forma de actuar y conducirse apegados a la legalidad. Es con ello que alienta la participación informada de la ciudadanía en los asuntos públicos, pues se crea un ambiente propicio para el diálogo y la colaboración en la toma de decisiones para definir políticas públicas.<sup>170</sup>

237. El concepto de "parlamento abierto" encuentra su origen en la iniciativa de dos instituciones internacionales, el Banco Mundial y el Instituto Nacional Democrático (*National Democratic Institute*),<sup>171</sup> y se define como aquel que comunica toda su actividad, así como la información de sus miembros, de forma transparente, y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía.<sup>172</sup>

238. Asimismo, abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; y, en forma de conversación permanente, tiene cauces para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita, al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios, con capacidad de influir en la agenda política.<sup>173</sup>

239. Es así que, con este proceso de involucramiento se abre la posibilidad de cambiar el funcionamiento y el desempeño de las Legislaturas, donde la ciudadanía adopta un rol de mayor protagonismo y no sólo de receptor.<sup>174</sup>

<sup>170</sup> *El ABC del Gobierno Abierto*, Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), Obtenido de la Red Mundial el día 31 de mayo de 2021. Consultado en: [http://www.transparenciasonora.org/files/documentos/Archivo\\_1606861394.pdf](http://www.transparenciasonora.org/files/documentos/Archivo_1606861394.pdf)

<sup>171</sup> Garita, Arturo. *Parlamento Abierto: Las Tecnologías de la Información y la Democratización del Poder Legislativo*. México: ANOMAC. 2015. Página 40

<sup>172</sup> *Ibíd.*, página 42

<sup>173</sup> *Ídem.*

<sup>174</sup> *El ABC del Gobierno Abierto, Op. Cit.*



240. Mediante la implementación de la figura del parlamento abierto en una democracia, necesariamente se incorpora al ciudadano en todo momento, tanto en el diseño de las normas, en las iniciativas ciudadanas, así como en la difusión de los proyectos para recabar comentarios y medir el grado de aceptación de los cambios normativos propuestos, lo cual, inevitablemente incluye realizar deliberaciones abiertas.<sup>175</sup>

241. Así, la ventaja de un proceso de formación de leyes con estas características consiste en elevar la confianza en los representantes, y favorecer al cumplimiento y aceptación de la legislación.<sup>176</sup>

242. Por tanto, **cuando la actividad parlamentaria se realiza sin transparencia, el Poder Legislativo deja de cumplir con su obligación de "representar", pues pierde la necesaria conexión que debe existir entre el Estado y la sociedad.**

243. Ello, pues la información que el parlamento envía a la sociedad no es inocua y/o neutral, no se trata de una simple exposición, al contrario, **es información con carga política y valorativa que persigue la formación de una opinión pública en favor o en contra de determinadas posiciones**<sup>177</sup> y, como se sostuvo antes, coadyuva en el ejercicio de otros derechos.

### A.3.

#### **La garantía y el ejercicio de los derechos anteriores en relación con los asuntos públicos del Estado que tienen que ver con la promoción, protección y defensa de derechos humanos**

244. Reconocida la importancia y la relación que existe entre la libertad de expresión, el acceso a la información pública, y la trascendencia de estos dos derechos en el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar directamente de los asuntos públicos del Estado democrático constitucional, esta Sala

<sup>175</sup> Ídem.

<sup>176</sup> Ídem.

<sup>177</sup> Mora Donatto, Cecilia. *Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario*. México: Cuestiones Constitucionales. 2001. Página 17



debe subrayar que su estándar de protección, interpretados sistemáticamente y en su integridad, **merecen la garantía reforzada del Estado cuando lo que es objeto de gestión pública y, por tanto, del debate social, es la definición del estándar de promoción, protección, garantía y defensa de derechos humanos.**

245. Esta afirmación encuentra su principal fundamento en el artículo 1o. de la Constitución General, así como en la reinterpretación del ordenamiento jurídico mexicano a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.

246. Con motivo de lo anterior, la democracia constitucional mexicana ya no sólo es entendida en términos de su racionalidad formal, sino también en términos de contenido sustancial. De tal manera que el bloque de derechos humanos reconocidos por el propio ordenamiento<sup>178</sup> se convierte en el parámetro de actuación de todas las autoridades del Estado, con independencia de la naturaleza de sus atribuciones.

247. Lo anterior con el ánimo de hacer latente la eficacia normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, consecuentemente, latente su irradiación y vinculatoriedad sobre el resto de los actos y las normas que integran el sistema.

248. De ahí que el artículo 1o. de la Constitución Federal disponga que todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (directa e inmediata) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

249. En esa tesitura, cuando la gestión del Estado, en virtud de cualesquiera de sus autoridades competentes para ejercer cada una de sus atribu-

<sup>178</sup> "Parámetro de control de regularidad constitucional". Vid. Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro digital: 2006224, 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."



ciones, tiene por objeto la promoción, respeto, protección y defensa de los derechos humanos, es menester que dichas actuaciones sean de tal forma transparentes y, por tanto, asequibles a la ciudadanía, que ésta pueda hacer efectivos sus derechos a:

– Expresar y publicar libremente ideas y hechos, con el ánimo de consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático;

– Como consecuencia de ello, ejercer sus derechos político-electorales, todos ellos reconocidos en el artículo 35 de la Constitución Federal; y artículo 23 de la Convención Americana: participar en los asuntos públicos del país; asociarse pacífica y libremente con fines políticos; votar y ser votado; tener acceso a las funciones públicas del Estado, etcétera.

– En ese tenor, influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación ciudadana directa; y,

– En términos generales, hacer efectivo su **derecho a defender la democracia constitucional**.

250. Para lo cual el Estado, por un lado, se encuentra obligado a implementar todas las medidas y mecanismos positivos tendentes a garantizarlos; y, por otro, obligado a evitar todos aquellos actos o medidas que inhiban la efectividad de su ejercicio.

251. Más aún cuando la gestión de las autoridades del Estado tiene como propósito definir el estándar de protección de derechos humanos que, como es el caso del principio de igualdad y no discriminación, se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona.

252. Y que, por tanto, con motivo de su actuación y de sus determinaciones pueda causarse un menoscabo o más desventajas sobre aquellas personas que integran algún grupo humano en situación vulnerable; personas que, por sí solas, merecen la protección reforzada y diferenciada de sus derechos, de conformidad con el último párrafo del artículo 1o. constitucional.



253. Luego entonces, sólo mediante la garantía de la transparencia en la gestión pública la ciudadanía estará en condiciones de ejercer su derecho a defender la democracia; y, en esa tesitura, tomar decisiones políticas y sociales informadas.

## B

### **Estudio de los conceptos de violación a la luz de las consideraciones del inciso anterior**

254. En función de la relación que guardan los conceptos de violación propuestos por las y los quejosos, esta Primera Sala llevará a cabo su examen de manera conjunta y en un orden diverso al planteado en su escrito inicial de demanda; esto a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

255. En el primero de sus argumentos centrales, las y los quejosos sostienen que la legislación yucateca prevé únicamente el ejercicio de un método de votación secreta al Congreso del Estado de Yucatán en la primera sesión de la Legislatura para elegir a los integrantes de la (primera) mesa directiva.

256. Indica que la legislación de Yucatán prevé solamente que el Congreso de Yucatán pueda realizar votación secreta en la primera sesión de la Legislatura entrante para elegir la primera mesa directiva e invoca a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, que establece cuáles son las atribuciones de la mesa directiva del Estado; sin que advierta que de esas normas se desprenda su facultad de decretar la secrecía de la votación de una iniciativa de reforma. Máxime que ninguna de esas atribuciones puede ser interpretada en el sentido de restringir o negar derechos humanos.

257. Así, para dotar de sentido a las disposiciones de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, como a su reglamento, estima que ha lugar a tomar como guía conceptual la definición que el glosario de la Secretaría de Gobernación establece sobre la "votación por cédula"; que es esa que se lleva a cabo a través del llenado de una papeleta o cédula, que se deposita dentro de una urna por parte de cada legislador y legisladora, principalmente para elegir a funcionarios o integrantes de los órganos de gobierno.



258. Las y los quejosos toman esa definición como base para dotar de sentido al contenido dispositivo del artículo 104 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, que expresamente dispone lo siguiente:

**"Artículo 104.** El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto. Habrá tres clases de votaciones: Nominales, económicas y por cédulas."

259. Votaciones por cédula secreta que, a su vez, define el artículo 110 de ese reglamento como aquellas que *"se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la presidencia. Concluida la votación, el secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el vicepresidente y el otro secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación"*.

260. En esa línea argumentativa, sostiene que la votación por cédula secreta está pensada para la elección de cargos y nombramientos, no para iniciativas de leyes, ni mucho menos para reformas constitucionales. Así, el haber llevado a cabo el desechamiento del multicitado dictamen de reformas a la Constitución Local viola sus derechos humanos a la participación política, a la libertad de expresión y al acceso a la información.

261. El debate democrático exige la libre circulación de ideas y de información respecto al quehacer de los funcionarios públicos, los candidatos y los partidos políticos, de modo que es necesario garantizar la publicidad y transparencia en sus actividades. Al votar de forma secreta la iniciativa sobre matrimonio igualitario, se impidió que las y los quejosos pudieran fiscalizar y calificar el desempeño de sus servidores y servidoras públicas, lo que mermó gravemente su derecho a participar en los asuntos públicos a través de las y los representantes que eligen mediante el voto popular.

262. Como se adelantó, esta Primera Sala encuentra **fundados** estos argumentos por las razones que a continuación se exponen.



263. Del análisis sistemático e integral de los artículos 13<sup>179</sup> de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán y 104,<sup>180</sup> 106,<sup>181</sup> 107,<sup>182</sup> 110<sup>183</sup> y 111<sup>184</sup> del reglamento de esta ley, esta Primera Sala advierte que existen tres clases de votaciones: la económica, la nominal y la realizada por cédula.

264. La votación estándar o por defecto en el Congreso de Yucatán es la *económica*, la cual es una forma de votación pública en la medida en que las y los representantes populares hacen explícito el sentido de su voto frente a la ciudadanía. Esta votación se realiza con la simple acción de levantar la mano los que aprueben y, seguidamente, los que no la aprueben.

<sup>179</sup> Artículo 13 (Énfasis añadido). Para el cumplimiento de los fines dispuestos en los artículos anteriores, la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, **en la primera sesión de la Legislatura entrante, procederá conforme a lo siguiente:**

"I. La Secretaría General del Poder Legislativo, le dará cuenta del ejercicio de las funciones contenidas en este capítulo, reservando la entrega de los documentos electorales a que se refiere la fracción IV del artículo 12, a la mesa directiva que habrá de elegirse;

"II. Se pasará lista de asistencia a los diputados integrantes de la nueva Legislatura, para hacer la declaración respectiva;

"III. El presidente de la Comisión Instaladora y de Entrega-Recepción, exhortará a los diputados electos a que en **votación secreta, elijan la primera mesa directiva**, que fungirá durante el primer periodo ordinario del ejercicio constitucional; ..."

<sup>180</sup> "Artículo 104. El voto es la manifestación de la voluntad de un legislador a favor, o en contra, respecto al sentido de una resolución de un determinado asunto.

"Habrá tres clases de votaciones: Nominales, económicas y por cédulas."

<sup>181</sup> "Artículo 106. Las **votaciones serán nominales:**

"I. Cuando lo pida un diputado y sea aprobado por el Pleno;

"II. Siempre que se trate de minutas de las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Siempre que se trate de dictámenes provenientes de la Comisión Permanente de Justicia y Seguridad Pública, y

"IV. Cuando así lo ordene el presidente del Congreso, para la mayor certeza del escrutinio."

<sup>182</sup> "Artículo 107. Las demás votaciones de proyectos de leyes o decretos y las de cualquier otro asunto serán **económicas**, practicándose éstas con la simple acción de levantar la mano los que la aprueben y seguidamente los que no la aprueben. Ningún diputado podrá excusarse de dar su voto, salvo los casos previstos en esta ley."

<sup>183</sup> "Artículo 110. Las votaciones por cédula se depositarán en un ánfora que para el efecto se colocará en la mesa de la presidencia. Concluida la votación, el secretario sacará las cédulas y le dará lectura en voz alta, mientras el vicepresidente y el otro secretario anotan los nombres de las personas que en ellas aparecieron y el número de votos que a cada uno toca. Seguidamente se publicará la votación."

<sup>184</sup> "Artículo 111. Una vez hecho el cómputo de los **sufragios depositados para la elección de personas**, la secretaría de la mesa directiva dará cuenta al Congreso del resultado de la votación." (Énfasis añadido).



265. Como particularización a esta regla general, el artículo 106 del reglamento prevé ciertos supuestos en los que la votación será *nominal*, misma que también es pública. Esta votación se activa ante varios supuestos expresamente detallados (por ejemplo, que lo pida un diputado y sea aprobado por el Pleno) y se ejecuta requiriendo a cada diputado o diputada el sentido de su voto.

266. Por su parte, la votación por medio de *cédula* se realiza depositando las respectivas cédulas en un ánfora. Sus características es que no se conoce el sentido del voto de cada diputado o diputada. Lo que se conoce, según los artículos 110 y 111 del reglamento, es el resultado, pues la normatividad interna lo que exige es que en cada cédula el diputado o diputada indique un respectivo nombre y que al final de cuentas se compute el resultado y se dé a conocer el resultado de esa votación. Supuesto que se activa únicamente, en términos del citado artículo 13 de la Ley de Gobierno, para la elección de las y los integrantes de la mesa directiva del Congreso Local.

267. Tomando en cuenta esta descripción, esta Primera Sala coincide sin lugar a dudas con la parte quejosa en que los actos reclamados se llevaron a cabo transgrediendo la normatividad interna. La votación por cédula se realiza para la "*elección de personas*", y en el procedimiento el vicepresidente y un secretario del Congreso "*[anotan] los nombres de las personas que en [las cédulas] aparecieron y el número de votos que a cada una toca*". Todas estas previsiones sólo se explican en el contexto de una votación para la elección de personas a un cierto cargo y, en congruencia con la propia Ley de Gobierno del Poder Legislativo de Yucatán, debemos de interpretar que es el puesto de integrante de la mesa directiva del Congreso.

268. Así, la **imposición y votación por cédula realizada en sesión de quince de julio de dos mil diecinueve**, en relación con el multicitado decreto de reforma a la Constitución de Yucatán, **claramente no caía dentro de este supuesto**. Lo cual implica una desatención a las reglas y principios que regían en ese momento la actuación del legislador; en concreto, el principio de publicidad que rige las actividades del Poder Legislativo.

269. Ahora, no se pasa por alto que, al realizarse la votación, el presidente de la mesa directiva justificó su decisión en la protección de otros bienes y



principios constitucionales; es decir, lo que razonó fue que este supuesto de "secretaría" en el voto podría ser extendido a otro tipo de asuntos en donde haya algún otro principio que exija respeto y en donde la votación por cédula sea la única manera de garantizarlo. Al respecto, conceptualmente, es verdad que el principio de publicidad, como principio, puede confrontarse con otros bienes o principios de igual relevancia y el legislador también se encuentra facultado en sopesar la protección de bienes y principios constitucionales. No obstante lo anterior, esta Primera Sala no aprecia que en el caso concreto exista algún otro bien o principio en conflicto o que se contraponga con el de publicidad y que justifique su menoscabo en aras de salvaguardar algún otro valor.

270. El presidente del Congreso Local apeló a la seguridad de las y los legisladores para motivar su imposición del voto por cédulas; empero, lo cierto es que las autoridades responsables no aportaron prueba alguna a este juicio constitucional sobre el supuesto contexto de inseguridad que se vivía en relación con la reforma constitucional en materia de matrimonio igualitario. Incluso, el diputado que en otra ocasión había hablado del contexto de violencia en torno al tema del matrimonio igualitario, el quince de julio se pronunció en el sentido de que este ya no era el caso, por lo que no se requería la secretaría en la votación.<sup>185</sup> Esto fue completamente ignorado por el presidente del Congreso Local, quien terminó reafirmando su imposición de voto por cédulas.<sup>186</sup>

<sup>185</sup> En concreto, el diputado Mario Alejandro Cuevas Mena expresó lo siguiente: "*Quiero señalar que en la votación anterior sobre este mismo tema, hice una reflexión en el sentido de que para cuidar la integridad, porque si hubieron ciertos ataques o muestras físicas, principalmente el día que se aprobó el dictamen en las comisiones, donde se intentó agredir a una diputada y yo mismo pedí que para cuidar la integridad a lo que usted señala, habría que hacerlo, hoy en lo particular, no veo las condiciones de por qué hacer el voto secreto, porque no hay amenazas, no hay agresiones, todos se han manifestado con respeto, bueno, es natural que tengas porras o no tengas porras cuando apoyes a un bando o no y en ese sentido, yo creo que si bien, no encuentro fundamento legal en el planteamiento de voto por cédula, si el Pleno es la máxima autoridad y toma de decisiones del Congreso del Estado y en ese sentido, usted pudiera apearse al reglamento y solicitar que el Pleno apruebe el voto por cédula o no, yo no le veo condiciones o necesidad.*" Congreso del Estado de Yucatán, Diario de los Debates, sesión ordinaria de diez de abril de dos mil diecinueve, *Op. Cit.* página 16.

<sup>186</sup> Cabe apuntar que en la controversia constitucional 34/2014, en la que se declaró una violación invalidante al principio de publicidad en el procedimiento legislativo, se consideró que la supuesta situación social no era un elemento con el que se podía justificar esta transgresión constitucional. En palabras de este precedente: "... *el debate tampoco satisface el tercer paso del citado estándar, pues no fue público, y si bien ello se intentó justificar por la situación social imperante en ese*



271. Además, y esto es lo más relevante para esta Primera Sala, el mismo contexto de polarización generado por el tema de fondo exigía la mayor publicidad posible en el voto de las y los representantes, pues como ha afirmado la Corte Interamericana, existe un "**deber especial de cuidado**" en la forma en que las autoridades se pronuncian sobre las "*situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado*".<sup>187</sup>

272. En ese orden de ideas, para esta Primera Sala, la imposición de una votación por cédulas secretas con motivo del "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad" transgredió claramente **los principios de legalidad y seguridad jurídica**<sup>188</sup> por contravenir la legislación orgánica y reglamentaria del propio Congreso del Estado de Yucatán, generándose a su vez una violación a **los derechos a la libertad de expresión, acceso a la información y participación activa en los asuntos públicos del Estado de las y los quejosos**. Se explica.

273. Mediante la imposición de un método de votación secreta sobre una reforma a la Constitucional Local, tendente a adecuar la legislación interna a los estándares protectores del régimen constitucional federal, se violó en perjuicio de su esfera jurídica el derecho a consolidarse como ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.

274. El ejercicio de la competencia legislativa del Congreso del Estado de Yucatán constituye una tarea de gobierno que no es indiferente, ni mucho menos

---

*momento, lo cierto es que desde el aspecto jurídico se da de cualquier modo una irregularidad en el procedimiento legislativo.*" Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *controversia constitucional 34/2014*, sentencia del seis de octubre de dos mil quince, fallada por unanimidad de diez votos en este punto por parte de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, página 88.

<sup>187</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*, párrafo 139.

<sup>188</sup> Reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



puede ser inaccesible al conocimiento de sus ciudadanos. Por el contrario, con motivo de la confianza que éstos han depositado sobre sus legisladores, éstos se encuentran particularmente obligados a rendir cuentas sobre su actuación.

275. En ese tenor, tanto el Congreso del Estado, como su mesa directiva y respectivo presidente, están obligados a actuar bajo un régimen de transparencia en el ejercicio de sus facultades constitucionales, habida cuenta de que ello garantiza el control democrático por parte de la ciudadanía, así como el fomento y la protección del ejercicio de la opinión pública.

276. Frente a la imposibilidad de las y los quejosos de conocer el sentido de la votación emitida sobre el multicitado dictamen, se violó en su perjuicio el derecho humano a la libertad de expresión, pues se irrumpió el deber del Estado de garantizar el mantenimiento de canales abiertos para el disenso y el cambio político; impidió la configuración de un genuino contrapeso ciudadano para el ejercicio del poder; y, en términos generales, **hizo nugatorio su derecho de consolidarse como parte de un electorado debidamente informado.**

277. Ello, en la medida en que una opinión pública bien informada, una opinión pública plenamente enterada de la forma en que sus autoridades legislativas gestionan intereses que les atañen –como lo es, indefectiblemente, los alcances de la protección de los derechos humanos dentro su territorio– es el medio más adecuado para conocer y juzgar, tanto las ideas, como las actitudes de los dirigentes que fueron elegidos mediante mecanismos de representación popular.

278. Adicionalmente, esta Primera Sala considera que la imposición de un método de votación secreta sobre el citado dictamen también actualiza una violación a la libertad de expresión en su vertiente política, en la medida en que la mesa directiva, no sólo no justificó tal determinación al resultar claramente contraria de su regulación orgánica parlamentaria, sino que no justificó el interés público que dicha limitación perseguía.

279. Por el contrario, el acto consistente en haber impuesto una votación secreta sobre ese dictamen permite a esta Primera Sala advertir una clara violación al derecho a la libertad de expresión de las y los quejosos pues, sin haber justificado razonablemente su restricción, así como la violación a los prin-



cipios de transparencia y rendición de cuentas, puede legítimamente concluirse sobre una clara intención de ese Congreso de dictar una ortodoxia oficial.

280. Resultando además claro su propósito de inhibir la participación efectiva de las y los quejosos en los asuntos de interés público del Estado, e inhibir la posibilidad de consolidarse como una oposición democrática y, en ese tenor, protestar en contra de la actuación de sus legisladores estatales al advertir que sus actos son contrarios al orden constitucional y, por tanto, reclamar el retorno de la democracia.

281. Lo anterior habida cuenta de que, como ya ha resuelto antes esta Primera Sala, la prohibición legislativa del matrimonio igualitario es inconstitucional en todas las entidades federativas de la República mexicana. Esto por virtud de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 43/2015 (10a.), de título y subtítulo: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL."<sup>189</sup>

282. Conculcándose así, también, su derecho a defender la democracia constitucional, como ciudadanos, y organizaciones civiles no gubernamentales defensoras de derechos humanos, sobre quienes descansa la obligación del Estado de garantizar su acceso real y efectivo a espacios deliberativos igualitarios, así como la obligación de implementar medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

283. Impidiéndose, además, su derecho a cambiar el funcionamiento y el desempeño de la Legislatura y, en consecuencia, los derechos que le asisten para tomar decisiones políticas informadas; habida cuenta de que las y los quejosos se constituyen no sólo como un receptor de las normas que el Congreso del Estado emite, sino como un verdadero protagonista de las mismas.

<sup>189</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 43/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, página 536, con número de registro digital: 2009407, de título y subtítulo: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL."



284. Así pues, conocer el sentido de la votación emitida sobre el referido dictamen constituye información pública de la que son titulares las y los quejosos, misma que además está dotada de carga política y deliberativa, y que es, indefectiblemente, necesaria para la formación razonada de una opinión pública, en favor o en contra de las posiciones de quienes integran el Congreso del Estado de Yucatán; incluidos los miembros de la mesa directiva y su presidente.

285. Por lo anterior, esta Primera Sala resuelve que asiste la razón a la parte quejosa-recurrente y, por tanto, son conjuntamente **fundados** sus conceptos de violación. Y, en consecuencia, ha lugar a sostener la inconstitucionalidad de **la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas** sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad" realizada en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, atribuible tanto a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán como a su presidente.

286. Así como la inconstitucionalidad de **la votación por cédulas secretas realizada por el Congreso del Estado de Yucatán** en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve sobre el multicitado dictamen.

## IX. Decisión y efectos

287. En suma, por las razones apuntadas, debe calificarse como **fundado** el agravio de las y los recurrentes y como **infundadas** las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables. Esto nos lleva a **levantar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida**. En cuanto al fondo, los conceptos de violación resultaron **esencialmente fundados**, por lo que debe **concederse el amparo**.

288. De conformidad con el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo y en congruencia con el considerando anterior, la **protección de la Justicia Federal** se concede a fin de que las autoridades responsables:

a) Dejen sin efectos la imposición de un mecanismo de votación por cédulas secretas sobre el "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad" realizada en sesión plenaria del día quince de julio de dos mil diecinueve, atri-



buable tanto a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán como a su presidente; y,

b) Se reponga el procedimiento legislativo respecto del "Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad", para el efecto de que sea sometido a la consideración de las y los legisladores del Congreso del Estado de Yucatán para su **votación** de forma **nominal**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 y 106 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.

289. Debiéndose dejar a salvo la discrecionalidad con que cuentan las y los legisladores de ese Congreso para emitir su voto en el sentido que considere pertinente y/o necesario **de conformidad con el marco constitucional y convencional que rige en nuestro país.**

290. Al respecto, el hecho de que se diga que tiene que ser nominal no implica un condicionamiento del sentido del voto. Se insiste, los legisladores cuentan con libertad para decidir el sentido de su voto. La razón para exigir que la votación sea nominal radica en que, precisamente en atención a la importancia en el tema a debate, y dado que incluso en el momento que se discutió no se tomaron en cuenta las posturas minoritarias del Congreso que exigían esta clase de votación, esta Primera Sala estima que la mejor forma de reparar la violación a los referidos derechos humanos de las y los quejosos es que la votación sea de manera particularizada por cada diputado y diputada.

291. Por último, como se reseñó, este asunto se encuentra relacionado con el amparo en revisión 27/2021. Ambos asuntos se resuelven en esta misma sesión y de manera interrelacionada, a fin de resolver a integridad los problemas planteados que dieron lugar a las atracciones por parte de esta Suprema Corte.

292. Por las particularidades de los asuntos, esta Sala no toma la posición estricta procesal en que la resolución de un asunto implicaría el sobreseimiento del otro. El artículo 17 de la Constitución Federal señala explícitamente que debe priorizarse resolver el fondo frente a los formalismos procedimentales y, dado que ambos casos tienen implicaciones particulares en relación con las personas que presentaron los juicios de amparo, se decide resolver ambos re-



cursos de revisión de fondo. Sin que esto implique ninguna problemática de cumplimiento para las autoridades responsables.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

PRIMERO.—En materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en contra de los actos precisados en esta ejecutoria para  
los efectos indicados en el último apartado de la misma.

**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 votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

**Nota:** Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CDXIX/2014 (10a.), 1a. CLII/2014 (10a.), P./J. 50/2014 (10a.), 1a./J. 43/2015 (10a.), 1a./J. 46/2015 (10a.), 1a./J. 84/2015 (10a.), 1a./J. 85/2015 (10a.), 1a./J. 86/2015 (10a.) 1a. CLXXIII/2015 (10a.), 1a./J. 86/2015 (10a.), 2a./J. 133/2017 (10a.), 1a. XXXIX/2018 (10a.) y 1a./J. 51/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, 14 de



noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas y 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas, respectivamente.

Las tesis aislada y de jurisprudencia de rubros: "CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO." y "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves 2a. CX/2004 y P./J. 94/2001 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXI, enero de 2005, página 604 y XIV, agosto de 2001, página 438, con números de registro digital: 179634 y 188907, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación 2a./J. 51/2019 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1598, con número de registro digital: 2019456.

La tesis aislada de rubro: "COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 183, con número de registro digital: 206288.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 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 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LO TIENEN LOS INTEGRANTES DE LA COMUNIDAD LGBTI+ Y SUS FAMILIARES CUANDO RECLAMAN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN LA IMPOSICIÓN DE UNA VOTACIÓN POR CÉDULA SECRETA Y LA EJECUCIÓN DE DICHA VOTACIÓN POR LA QUE SE DESECHÓ UN DICTAMEN**



## **DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL EN MATERIA DE MATRIMONIO Y CONCUBINATO IGUALITARIO.**

Hechos: El quince de julio de dos mil diecinueve, mediante la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta, el Pleno del Congreso del Estado de Yucatán desechó por mayoría de votos un dictamen de reforma a la Constitución Local, mediante el cual se pretendía derogar la definición del matrimonio y el concubinato como la unión entre una mujer y un hombre. En desacuerdo, un conjunto de personas, quienes manifestaron ser residentes en el Estado de Yucatán e integrantes de la comunidad LGBTI+ o familiares de personas de dicha comunidad, promovieron juicio de amparo indirecto, alegando que la imposición y ejecución de dicha votación por cédula violaba, entre otros, el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos del Estado, en relación con la libertad de expresión y el acceso a la información pública. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las y los quejosos no acreditaron su interés legítimo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las personas que se autodeterminan como pertenecientes a la comunidad de lesbianas, homosexuales, bisexuales, personas transgeneristas, intersexuales y más (LGBTI+), o como familiares de personas pertenecientes a esa colectividad, cuentan con interés legítimo para impugnar la imposición de una votación por cédula secreta y la celebración de dicha votación por parte del Pleno del Congreso Local que dio lugar al desechamiento de un dictamen de reforma a la Constitución del Estado de Yucatán en materia de matrimonio y concubinato igualitario. Esto es así, ya que estas personas detentan un agravio diferenciado por virtud de su especial situación frente al ordenamiento jurídico.

Justificación: En primer lugar, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, concurre una pretensión por parte de las y los quejosos a través de la acción de amparo indirecto: que se declare la violación de sus derechos humanos a la participación política y a la libertad de expresión e información con motivo de una incorrecta imposición y votación por cédula al interior del Congreso del Estado. En segundo lugar, estos derechos de participación política y libertad de expresión e información se encuentran reconocidos como derechos objetivos de rango constitucional y se estima



que el interés de las y los quejosos se encuentra garantizado por dichos derechos, en virtud de su especial situación en el ordenamiento jurídico; lo cual hace que dicho interés sea cualificado, actual, real y jurídicamente relevante. Por un lado, porque existe un vínculo suficiente entre los derechos humanos reclamados y la situación de las y los quejosos. El principio de publicidad parlamentaria guarda una conexión patente con el derecho a la participación política y la libertad de expresión e información. Incluso, el principio mencionado se configura como una obligación exigida por estos derechos, de modo que su incumplimiento puede generar una violación de los mismos. Por otro lado, las personas que promovieron la demanda de amparo y que gozan de tales derechos se encuentran en una situación particular frente a esta posible violación, dado el contexto fáctico y normativo en el que se desenvuelven. Esto es, un contexto en donde son víctimas de la estigmatización provocada por los párrafos segundo y tercero del artículo 94 de la Constitución Local (la norma que iba a ser reformada mediante el dictamen desechado por virtud de los actos reclamados), que prohíbe implícitamente el matrimonio igualitario. La conceptualización del matrimonio y el concubinato que prevé esta norma es análoga a la formulación que esta Primera Sala ha determinado una y otra vez como estigmatizante por discriminación en contra de las personas de la comunidad LGBTI+. Así, se está en un contexto en donde las personas que accionaron el juicio de amparo son destinatarias de un mensaje adoptado por el Estado de Yucatán que les afecta en su esfera jurídica de manera particular y diferenciada frente al resto de la sociedad. Como consecuencia de esta situación, el ejercicio de los derechos a la participación política, expresión e información por parte de las y los quejosos se da desde una situación especial dentro del orden jurídico y a partir de una afectación particularizada en su esfera jurídica. De este modo, su interés en la publicidad del voto de los representantes populares (cuestión implicada por sus derechos a la participación política y a la libertad de expresión e información) se diferencia del interés simple que cualquier persona podría tener en el tema. La violación que se atribuye al acto reclamado está conectada directamente con el trato específico que reciben o han recibido por parte del orden jurídico a partir de una norma estigmatizante. Por último, tomando en cuenta todo lo anterior, se hace evidente cómo la posible concesión del amparo sí puede generar un beneficio positivo en la esfera jurídica de la quejosa de carácter actual. De considerarse que la votación por cédula que desechó el referido Dictamen se llevó a cabo en contrapo-



sición a los derechos a la participación política, libertad de expresión e información, el efecto de la sentencia consistirá en reponer el procedimiento para que se lleve a cabo la votación cumpliendo con la publicidad que exigen interrelacionadamente los derechos a la participación política, libertad de expresión e información.

### 1a./J. 31/2021 (11a.)

Amparo en revisión 25/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 31/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. TRATÁNDOSE DE MATRIMONIO O CONCUBINATO IGUALITARIO, NO DEBE CONFUNDIRSE EL CONCEPTO DE INTERÉS LEGÍTIMO CON LOS CONCEPTOS DE INTERÉS INDIVIDUAL O COLECTIVO/DIFUSO.**

Hechos: El quince de julio de dos mil diecinueve, mediante la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta, el Pleno del Congreso del Estado de Yucatán desechó por mayoría de votos un dictamen de reforma a la Constitución Local, mediante el cual se pretendía derogar la definición del matrimonio y el concubinato como la unión entre una mujer y un hombre. En desacuerdo, un conjunto de personas, quienes manifestaron ser residentes en el Estado de Yucatán e integrantes de la comunidad LGBTI+ o familiares de personas de dicha comunidad, promovieron juicio de amparo indirecto, alegando que la imposición y ejecución de dicha votación por cédula violaba, entre otros, el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos del Estado, en relación con la libertad de expresión y el acceso a la información pública. El Juez de Distrito sobre-



seyó en el juicio al considerar que la parte quejosa no acreditó su interés legítimo.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que al momento de analizar la afectación de un acto reclamado, no deben confundirse los conceptos de interés individual o colectivo/difuso con el interés legítimo para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

**Justificación:** El interés legítimo se vincula con la exigencia de alegar una violación a un derecho constitucional y resentir una afectación en la esfera jurídica, por la especial situación que la parte quejosa ocupa frente al ordenamiento jurídico; lo cual permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo –noción asociada clásicamente al interés jurídico–. Así, el interés legítimo radica en un agravio diferenciado que sufre una persona por virtud de su especial situación que tiene en el orden jurídico. Se trata, pues, de un interés personal –de carácter individual o colectivo– que es cualificado, actual, real y jurídicamente relevante. Interés que debe estar garantizado por un derecho objetivo y que implica una afectación en cierta esfera jurídica de la persona (entendida en sentido amplio) apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad; por lo que la concesión del amparo se traducirá en un beneficio positivo en la esfera jurídica de la parte quejosa actual o futuro pero cierto. Sin que puedan confundirse los conceptos de interés individual o colectivo/difuso con el interés legítimo. Un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). El interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso. Hay interés legítimo de carácter individual; aunque, para efectos de algunos juicios de amparo y de acuerdo al alcance de los derechos humanos involucrados, es también común que el interés legítimo de una persona responda a un interés colectivo o difuso. En ese sentido, tratándose del caso que nos ocupa, ante la estigmatización que causa una norma que prohíbe el matrimonio y el concubinato igualitario, lo relevante es la autodeterminación y basta la afirmación bajo protesta de decir verdad de las personas físicas que interpusieron la acción



de amparo para que se tenga por satisfecha. A partir de esto, es que se desprende un interés personal de los quejosos para impugnar los actos del Congreso del Estado de Yucatán, en el que comulga un interés tanto individual como colectivo: a saber, el interés legítimo que se acredita en este caso por las y los quejosos se da en razón de un interés individual y un interés colectivo.

### 1a./J. 33/2021 (11a.)

Amparo en revisión 25/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 33/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CUANDO SE IMPUGNAN CIERTOS ACTOS INTRALEGISLATIVOS COMO LA IMPOSICIÓN DE UNA VOTACIÓN POR CÉDULA SECRETA Y LA EJECUCIÓN DE DICHA VOTACIÓN PARA DESECHAR UN DICTAMEN DE REFORMA A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL, PUES NO SE ACTUALIZA LA RAZÓN DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA INJUSTICIABILIDAD DE LOS ACTOS RECLAMADOS.**

Hechos: El quince de julio de dos mil diecinueve, mediante la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta, el Pleno del Congreso del Estado de Yucatán desechó por mayoría de votos un dictamen de reforma a la Constitución Local, mediante el cual se pretendía derogar la definición del matrimonio y el concubinato como la unión entre una mujer y un hombre. En desacuerdo, un conjunto de personas, quienes manifestaron ser residentes en el Estado de Yucatán e integrantes de la comunidad LGBTI+ o familiares de personas de dicha comunidad, promovieron juicio de amparo indirecto, alegando que la imposición y ejecución de dicha votación



por cédula violaba, entre otros, el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos del Estado, en relación con la libertad de expresión y el acceso a la información pública. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la imposición de una votación por cédula secreta y la celebración de dicha votación por parte del Pleno de un Congreso Local, aun cuando son actos intralegislativos que no dieron lugar a una norma jurídica, son actos de autoridad susceptibles de ser revisables a través del juicio de amparo indirecto.

**Justificación:** En primer lugar, los referidos actos reclamados no entran en las hipótesis de las fracciones V y VII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Las causas de improcedencia ahí previstas apuntan a actos del Congreso Federal o actos de los Congresos Locales en materia de juicio político y declaración de procedencia, así como de la elección, suspensión o remoción de funcionarios. En segundo lugar, no se advierte ninguna previsión constitucional o legal que lleve a concluir que los actos específicamente reclamados por las y los quejosos no pueden ser justiciables a través del juicio de amparo, que lleve a la improcedencia en razón de la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Esto es así, ya que no se está ante un caso en que la revisión constitucional de estos actos intra-legislativos (que se dieron durante un procedimiento legislativo y se relacionan con una votación legislativa) ponga en entredicho nuestro modelo constitucional y el equilibrio entre poderes al afectar la autonomía del Poder Legislativo; situación que de ocurrir, según los precedentes y doctrina constitucional, haría injusticiables tales actos vía juicio de amparo. En suma, no se aprecia una norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la que pueda inferirse que la forma de llevarse a cabo una votación legislativa y su ejecución sea una cuestión reservada en única instancia por la Constitución a una valoración por el órgano legislativo estatal. Los actos reclamados modificaron situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, al desecharse un dictamen de reforma a la Constitución del Estado de Yucatán que buscaba derogar ciertas normas jurídicas en materia de matrimonio; por ello, son actos de autoridad que, aunque forman parte del derecho parlamentario administrativo, se encuentran específicamente reglados en ley y reglamento. No se trata entonces de actos que la Constitución haya conferido al legislador una discreción absoluta por criterios



políticos o de oportunidad. Así, aceptar la justiciabilidad de estos actos no provoca que un conflicto se encause indebidamente a través del Poder Judicial en sustitución de un órgano con legitimidad democrática al que la Constitución le asigna dicha facultad. Además, verificar si una votación al interior del Congreso se llevó a cabo correctamente y viola o no derechos humanos, no rompe con la autonomía parlamentaria delimitada por la Constitución General ni transforma su mandato de representativo en imperativo. Por su parte, tampoco se considera que la justiciabilidad de este caso implique una politización de la justicia constitucional. Al aceptar que los actos reclamados son susceptibles de analizarse a través del juicio amparo, ni siquiera se está entrando a debatir una cuestión sustantiva en términos valorativos ni le está dictando una política pública al Poder Legislativo yucateco. Por el contrario, la publicidad parlamentaria es una precondición formal del debate democrático que opera en un plano procesal que trasciende cualquier consideración política por parte de las Legislativas. Finalmente, la imposición de una votación y la votación por cédula, tal como se llevó a cabo por el Congreso del Estado de Yucatán, tuvo un efecto por sí mismo y ese efecto fue definitivo en el ordenamiento jurídico. Por ende, aun cuando tales actos formaron parte de un determinado proceso legislativo, su impugnación se debe a los efectos causados por esa mera votación y las y los quejosos no buscaron cuestionar el proceso legislativo a la luz de su producto normativo; por lo que no guarda relevancia la doctrina de trascendencia normativa. De ahí que, en el caso concreto, de manera interrelacionada, se logró acreditar el interés legítimo de las y los quejosos para impugnar los referidos actos reclamados.

### 1a./J. 32/2021 (11a.)

Amparo en revisión 25/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis de jurisprudencia 32/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).**

AMPARO DIRECTO 25/2020.13 DE OCTUBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y 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. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y PAÚL FRANCISCO GONZÁLEZ DE LA TORRE.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día trece de octubre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la cual se resuelve el amparo directo 25/2020, promovido por \*\*\*\*\* , en contra de la resolución que el siete de diciembre de dos mil dieciocho emitió la Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el recurso de apelación \*\*\*\*\*.

### **I. Antecedentes**

**1. Hechos.** La empresa \*\*\*\*\* celebró un contrato con el \*\*\*\*\* , por conducto del síndico municipal y del secretario de Administración, para la prestación de servicios médicos a los empleados del Ayuntamiento.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Folio 17 de la copia certificada del expediente \*\*\*\*\* . La empresa afirmó bajo protesta de decir verdad no contar con el original ni con copia del contrato, por lo que solicitó al Juez que requiriera al Ayuntamiento demandado su exhibición; sin embargo, este último no cumplió con esa carga procesal.



2. Los servicios prestados comprendieron una variada gama de actos y actividades; entre otros, atención médica de primer, segundo y tercer nivel, servicios médicos dentales, práctica de estudios de laboratorio, sesiones de quimioterapia, gastos hospitalarios, costo de ambulancia y traslado a hospital, cirugías oncológicas y oculares, exámenes toxicológicos, servicios de enfermería y estudios de gabinete.

3. La descripción general y el importe causado por los servicios médicos prestados en el marco del contrato de origen fue documentado en ciento veintinueve facturas expedidas por \*\*\*\*\* en favor del \*\*\*\*\*.

4. Conforme a la primera y última facturas expedidas, la prestación de los servicios médicos se realizó en el periodo comprendido entre el veintisiete de agosto de dos mil diez y el quince de enero de dos mil trece, los cuales generaron un importe global de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).<sup>2</sup>

5. El \*\*\*\*\* , realizó una serie de pagos mediante transferencias bancarias electrónicas a la empresa \*\*\*\*\* . El último pago que reconoció haber realizado corresponde al cinco de abril de dos mil quince.

**6. Primer juicio ordinario.** El diez de abril del año mencionado, los representantes legales de \*\*\*\*\* demandaron en la vía ordinaria mercantil al \*\*\*\*\* , el pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de honorarios que se causaron por la prestación de servicios médicos a los empleados del Ayuntamiento durante el periodo comprendido entre el veintisiete de agosto de dos mil diez al quince de enero de dos mil trece, así como el pago de intereses legales a razón del 6% anual y de la pena convencional pactada en el contrato de origen por \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).<sup>3</sup>

7. De la demanda correspondió conocer al Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos. Por acuerdo de quince de abril de dos mil quince, su titular la admitió con el número \*\*\*\*\* y ordenó el emplazamiento del \*\*\*\*\* , para que diera contestación al escrito inicial de demanda.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> 23 facturas expedidas en dos mil diez; 56 en dos mil once; 48 en 2012 y, 2 en 2013.

<sup>3</sup> Ibídem, folios 1 a 24.

<sup>4</sup> Ibídem, folios 33 a 35.



8. Por acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil quince, el Juez de Distrito certificó que el \*\*\*\*\* , no contestó la demanda, por lo que declaró perdido su derecho para oponer excepciones y defensas.<sup>5</sup>

9. Agotadas las etapas del juicio, el Juez dictó sentencia el dieciséis de diciembre de dos mil quince, en la que declaró que la vía ordinaria mercantil fue procedente y que \*\*\*\*\* demostró parcialmente su acción, por lo que únicamente condenó al \*\*\*\*\* , al pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de honorarios causados por la prestación de servicios médicos de primer, segundo y tercer nivel, así como el pago de los intereses moratorios sobre la cantidad indicada.<sup>6</sup>

10. El Juez absolvió a la parte demandada del pago de la penalización que reclamó la empresa por el monto de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ) y no realizó condena en costas.

11. **Recursos de apelación.** Inconformes, \*\*\*\*\* y el \*\*\*\*\* interpusieron sendos recursos de apelación, de los que conoció el Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito bajo el expediente \*\*\*\*\*.<sup>7</sup>

12. \*\*\*\*\* se inconformó con la decisión de absolver a su contraparte del pago de la penalización, pues, según expresó en su agravio, está demostrado que incumplió la obligación de pagar oportunamente los servicios que prestó a los servidores públicos del Ayuntamiento; mientras que este último cuestionó la condena principal al pago de honorarios e intereses moratorios porque, en su consideración, cubrió el costo de los servicios que prestó la sociedad mercantil.

13. Por resolución de ocho de julio de dos mil dieciséis, el tribunal declaró de oficio la improcedencia de la vía ordinaria mercantil intentada y **dejó a salvo los derechos de la sociedad mercantil para que los dedujera en la vía y forma que corresponda**, pues consideró que la controversia no tuvo origen en un acto

<sup>5</sup> Ibídem, folios 43 y 44.

<sup>6</sup> Ibídem, folios 452 a 481.

<sup>7</sup> Ibídem, folios 502 a 570 y 575 a 579.



de comercio, sino en un contrato eminentemente administrativo, por lo que su cumplimiento no puede ser demandado en la vía mercantil.<sup>8</sup>

**14. Primer juicio de amparo directo.** En desacuerdo, \*\*\*\*\* promovió amparo directo. Por auto de veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito admitió la demanda y la registró con el número \*\*\*\*\*.<sup>9</sup>

**15.** La sociedad mercantil planteó un solo concepto de violación, cuyo principal argumento fue que el contrato de prestación de servicios médicos no es de naturaleza administrativa, por lo que su cumplimiento forzoso era susceptible de reclamarse en la vía ordinaria mercantil.

**16.** El \*\*\*\*\* promovió amparo adhesivo, que se admitió el veintitrés de agosto de dos mil dieciséis.<sup>10</sup> Sus conceptos de violación se dirigieron a evidenciar la inoperancia de los que fueron propuestos por la quejosa principal, sin añadir consideraciones para robustecer la resolución reclamada.

**17.** Por sentencia de quince de febrero de dos mil diecisiete, el Tribunal Colegiado negó el amparo a la empresa \*\*\*\*\* , con la explicación de que aun cuando el contrato de origen no es de naturaleza administrativa, no combatió la consideración del Tribunal Unitario en el sentido de que el contrato no corresponde a un acto mercantil en términos del artículo 75 del Código de Comercio.

**18.** Como se negó la protección constitucional a la quejosa principal, el Tribunal Colegiado declaró sin materia el amparo adhesivo.

**19. Segundo juicio ordinario.** El dieciocho de abril de dos mil diecisiete, los apoderados de \*\*\*\*\* , **demandaron en la vía sumaria civil**<sup>11</sup> al \*\*\*\*\*

<sup>8</sup> Folios 1 a 19 de la copia certificada del toca civil \*\*\*\*\*.

<sup>9</sup> Folio 2 del testimonio de la sentencia de quince de febrero de dos mil dieciséis, relativa al amparo directo \*\*\*\*\*.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> De la demanda que originó el juicio sumario civil se advierte que la empresa intentó esta vía porque en la sentencia del amparo directo \*\*\*\*\* de veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, el



el pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de honorarios que se causaron por la prestación de servicios médicos a los empleados del Ayuntamiento durante el periodo comprendido entre el veintisiete de agosto de dos mil diez al quince de enero de dos mil trece; el pago de intereses legales a razón del 6% anual, de la pena convencional pactada en el contrato de origen por \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), y el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados, que estimó en \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).<sup>12</sup>

**20.** Por acuerdo de ocho de mayo de dos mil diecisiete, el Juzgado Civil de Primera Instancia del Noveno Distrito Judicial del Estado de Morelos admitió la demanda, la registró con el número \*\*\*\*\* y ordenó emplazar al \*\*\*\*\* para que formulara su contestación.<sup>13</sup>

**21.** Agotadas las etapas del juicio, el Juez dictó sentencia el cuatro de junio de dos mil dieciocho, en que determinó que la vía sumaria civil es adecuada; sin embargo, declaró fundada la excepción de prescripción opuesta por el \*\*\*\*\* , pues consideró que:<sup>14</sup>

- En términos del artículo 1246, fracción I, del Código Civil para el Estado de Morelos,<sup>15</sup> los honorarios, sueldos o salarios por la prestación de cualquier servicio, prescriben en dos años computados a partir de la fecha en que se dejaron de proveer los servicios que los causaron.

- El plazo de prescripción comenzó a transcurrir el quince de enero de dos mil trece, fecha en que la quejosa dejó de prestar servicios médicos al personal

---

Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito estableció que la vía contenciosa administrativa no es la idónea para demandar el cumplimiento del contrato de prestación de servicios, pero subsistió la calificación de que dicho contrato no corresponde a un acto de comercio, lo que excluye implícitamente a la vía mercantil para reclamar su cumplimiento. De tal manera que la sociedad mercantil consideró que la única vía a su disposición era la sumaria civil, por tratarse de una acción de pago de pesos.

<sup>12</sup> Folios 2 a 37 del expediente del juicio sumario civil \*\*\*\*\*.

<sup>13</sup> Ibidem, folios 39 y 40.

<sup>14</sup> Ibidem, folios 266 a 279.

<sup>15</sup> **Artículo 1246. Actos y derechos sujetos a término de dos años para prescribir.** Prescriben en dos años:

"I. Los honorarios, sueldos, salarios, jornales u otras retribuciones por la prestación de cualquier servicio. La prescripción comienza a correr desde la fecha en que dejaron de prestarse los servicios."



del \*\*\*\*\* , por lo que, en principio, el vencimiento del plazo habría correspondido al quince de enero de dos mil quince.

- Se configuró un supuesto de interrupción de la prescripción, ya que el \*\*\*\*\* reconoció que el cinco de abril de dos mil quince realizó pagos del adeudo; por lo tanto, el plazo prescriptivo se postergó hasta el cinco de abril de dos mil diecisiete.

- La demanda que originó el juicio sumario civil fue presentada el dieciocho de abril de dos mil diecisiete, fecha en que ya se había consumado el plazo de prescripción en favor del \*\*\*\*\* y en perjuicio de la empresa \*\*\*\*\* .

- No pasa desapercibido que la sociedad mercantil promovió el juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* el diez de abril de dos mil quince, en que demandó del \*\*\*\*\* , el pago de los montos consignados en las facturas expedidas por la prestación de los servicios médicos.

- Con la promoción de ese juicio no se interrumpió la prescripción de la acción intentada, pues se declaró improcedente la vía ordinaria mercantil, determinación que constituye una forma de desestimar la demanda, en términos del artículo 1251, fracción II, del Código Civil para el Estado de Morelos, pues la vía es un presupuesto procesal que de no estar satisfecho, impide emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción.<sup>16</sup>

**22. Recurso de apelación.** En desacuerdo, \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación y el \*\*\*\*\* se adhirió al medio de defensa. Por acuerdo de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, el Magistrado instructor de la Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos admitió el recurso principal y adhesivo, y ordenó su registro con el número \*\*\*\*\* .<sup>17</sup>

<sup>16</sup> "Artículo 1251. Casos de la interrupción de la prescripción. La prescripción se interrumpe:

" ...

"II. Por demanda o cualquier otro género de interpelación notificada al poseedor o al deudor en su caso. Se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor se desistiese de su demanda o esta fuese desestimada. Cuando se haya tramitado la demanda ante Juzgado incompetente, se tendrá por interrumpida la prescripción por todo el tiempo del juicio, hasta que la resolución o sentencia que los concluye cause ejecutoria."

<sup>17</sup> Folios 5 a 32 y 33 a 36 del tomo civil \*\*\*\*\* .



**23.** Los agravios expresados por la sociedad mercantil contienen cuatro argumentos principales:

- El \*\*\*\*\* no cumplió el requerimiento que le fue formulado por el Juez civil para que exhibiera el contrato de prestación de servicios original, por lo que debe considerarse que se trata de un acto jurídico existente y que subsiste.

- El Juez civil no analizó la auténtica pretensión que deriva del escrito inicial de demanda y su aclaración, pues su reclamo principal fue el cumplimiento del contrato de prestación de servicios, no el cobro de honorarios.

- El examen sobre la prescripción debió efectuarse a la luz de las cláusulas del contrato, conforme a las cuales no se pactó la posibilidad de que se extinguiera la acción para reclamar su cumplimiento por el transcurso del tiempo.

- El término de prescripción de la acción se interrumpió con la promoción del juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\*.

**24.** La Sala dictó sentencia el siete de diciembre de dos mil dieciocho y confirmó la resolución recurrida con la explicación de que el Juez civil analizó la pretensión reclamada, concretamente, el pago de honorarios por servicios médicos prestados, por lo que el plazo de prescripción aplicable es de dos años.

**25.** La Sala responsable agregó que el juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* concluyó con una resolución en que se declaró la improcedencia de la vía intentada, decisión que corresponde a la desestimación de la demanda en términos del artículo 1251, fracción II, del Código Civil para el Estado de Morelos,<sup>18</sup> por lo que la promoción de tal juicio no interrumpió el plazo de prescripción.

<sup>18</sup> **"Artículo 1251. Casos de la interrupción de la prescripción.** La prescripción se interrumpe:

"...

"II. Por demanda o cualquier otro género de interpelación notificada al poseedor o al deudor en su caso. Se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor se desistiese de su demanda o esta fuese desestimada. Cuando se haya tramitado la demanda ante Juzgado incompetente, se tendrá por interrumpida la prescripción por todo el tiempo del juicio, hasta que la resolución o sentencia que los concluye cause ejecutoria."



## II. Juicio de amparo directo

26. Inconforme con esa decisión, \*\*\*\*\* promovió un juicio de amparo directo. Mediante acuerdo de veintidós de febrero de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito admitió la demanda y la registro con el número \*\*\*\*\*.<sup>19</sup>

27. La sociedad mercantil expone cuatro conceptos de violación en los que plantea que no prescribió la acción intentada, porque en su consideración la metodología que empleó el Juez civil y la Sala responsable para analizar su configuración es incorrecta pues se apartó de la auténtica acción ejercida. Aun cuando sus planteamientos convergen en esa noción, pueden identificarse en dos rubros, únicamente para efectos de facilidad en la comprensión del asunto:

### Conceptos de violación relativos a que no prescribió la acción intentada

- El reclamo se orientó al cumplimiento del contrato de prestación de servicios, no al pago de honorarios.

- El examen de la prescripción no debió efectuarse a la luz del artículo 1246, fracción I, del Código Civil para el Estado de Morelos, porque no reclamó el pago de honorarios, sino el cumplimiento de un contrato de prestación de servicios.

- En el contrato de origen no se pactó la posibilidad de que el derecho a reclamar su cumplimiento se extinguiera por el transcurso del tiempo.

- El plazo de prescripción estuvo en suspenso durante el tiempo en que estuvo en trámite el juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\*; pues así lo dispone el artículo 223 del Código Procesal Civil del Estado Morelos.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Folios 37 y 38 del expediente del juicio de amparo \*\*\*\*\*.

<sup>20</sup> **Artículo 223.** Prescripción de las pretensiones. Las pretensiones duran lo que el derecho subjetivo material que aleguen tutelar. Una vez interrumpida la prescripción por la interposición de la demanda, no continuará operando, mientras el juicio esté en trámite."



- No prescribió la acción para demandar el pago de las cantidades derivadas de la prestación de servicios médicos, pues de la fecha en que se resolvió en definitiva el juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* mediante la ejecutoria del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito (quince de febrero de dos mil diecisiete) a la de promoción del juicio sumario civil (ocho de abril de dos mil diecisiete) transcurrió más de un mes.

### **Conceptos de violación en que se alega la existencia y subsistencia jurídica del contrato de prestación de servicios**

- El Ayuntamiento no cumplió el requerimiento del Juez civil para que exhibiera el original del contrato de prestación de servicios, por lo que debe considerarse que el acuerdo de voluntades existe y jurídicamente subsiste.

- El \*\*\*\*\* no demandó, en vía de reconvención, la declaración de nulidad del contrato de prestación de servicios, de tal manera que se trata de un acto subsistente.

**28.** Mediante auto de trece de marzo de dos mil diecinueve, se admitió el amparo adhesivo del \*\*\*\*\*.<sup>21</sup> En sus conceptos de violación, plantea la inoperancia de los que fueron expresados por la quejosa principal.

### **III. Solicitud de facultad de atracción**

**29.** Por resolución de veinticuatro de enero de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera su facultad de atracción para resolver el citado juicio de amparo directo.<sup>22</sup>

**30.** En sesión virtual de quince de julio de dos mil veinte, la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó ejercer su facultad de atracción 169/2020, para conocer del juicio de amparo.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> *Ibíd.*, folio 55.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, folios 73 a 93.

<sup>23</sup> Por mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Luis González Alcántara Carrancá, en contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



31. Por acuerdo de nueve de octubre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte ordenó el avocamiento del amparo directo con el número 25/2020, lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la formulación del proyecto de resolución y ordenó su envío a la Sala de su adscripción.<sup>24</sup>

32. Mediante proveído de trece de noviembre de dos mil veinte, el presidente de la Primera Sala recibió los autos del juicio de amparo y ordenó que fueran remitidos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.<sup>25</sup>

#### IV. Competencia

33. Esta Primera Sala es competente para resolver el presente juicio de amparo directo, porque se ejerció la facultad de atracción para su conocimiento en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>26</sup> 40 de la Ley de Amparo<sup>27</sup> y 21, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>28</sup> en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Folios 61 a 79 del amparo directo 25/2020.

<sup>25</sup> *Ibidem*, folio 90.

<sup>26</sup> **"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:

"...

"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."

<sup>27</sup> **"Artículo 40.** El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del procurador general de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten, de conformidad con el siguiente procedimiento:"

<sup>28</sup> **"Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

"III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito:



## V. Oportunidad

**34.** En el caso es innecesario analizar la oportunidad de la presentación de la demanda de amparo directo ni de la adhesión al medio de defensa principal, en virtud de que ese presupuesto ya fue examinado por el Tribunal Colegiado en la resolución de veinticuatro de enero de dos mil veinte.

## VI. Existencia del acto

**35.** Es cierto el acto reclamado consistente en la resolución de siete de diciembre de dos mil dieciocho, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos en el toca \*\*\*\*\* , acto que fue remitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Tribunal Colegiado, para la resolución del juicio de amparo.

## VII. Razones por las que se decidió ejercer la facultad de atracción

**36.** En sesión virtual de quince de julio de dos mil veinte, esta Primera Sala ejerció su facultad de atracción para conocer del asunto, por las razones siguientes:

**37.** En principio, se determinó que sobre el tema de la interrupción de la prescripción sería pertinente determinar si se actualiza o no cuando existió un juicio previo en el que se desestimó la demanda por actualizarse la improcedencia de la vía y se dejaron a salvo los derechos para que se hicieran valer en la que correspondiera, en atención a lo previsto en el artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

**38.** Además, se destacó que sobre ese supuesto existen dos criterios de esta Sala, la tesis aislada 1a. LXXVII/2019 (10a.), de rubro: "TUTELA JUDICIAL

"...

"b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>29</sup> "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."



EFFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES.<sup>30</sup> y la jurisprudencia 1a./J. 124/2008, de rubro: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. EL PLAZO PARA QUE OPERE NO SE INTERRUMPE CUANDO SE DESESTIMA LA DEMANDA POR PROCEDER UNA EXCEPCIÓN DILATORIA O PROCESAL (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE SAN LUIS POTOSÍ Y VERACRUZ)."<sup>31</sup>

39. La Sala dijo que la solución del caso permitiría analizar cuál sería el criterio que se ajusta al caso concreto y que genere la mayor protección a los derechos de las partes involucradas.

## VIII. Estudio

40. La controversia de origen corresponde a un juicio sumario civil en el que una sociedad mercantil demandó el pago de ciertas cantidades por concepto de honorarios causados por la prestación de servicios médicos a los empleados del \*\*\*\*\*.

41. El juicio sumario civil concluyó con una resolución en que el Juez declaró que la acción ejercida prescribió, conforme al artículo 1246, fracción I, del Código Civil para el Estado de Morelos,<sup>32</sup> pues desde la fecha en que se dejaron de prestar los servicios a la de promoción del juicio transcurrieron más de dos años, sin que operara el supuesto de interrupción de dicho plazo por el hecho de que previamente \*\*\*\*\* intentara el cobro de esos honorarios mediante la promoción del juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* . Esta decisión fue

<sup>30</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, página 125.

<sup>31</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 419.

<sup>32</sup> **Artículo 1246. Actos y derechos sujetos a término de dos años para prescribir.** Prescriben en dos años:

"I. Los honorarios, sueldos, salarios, jornales u otras retribuciones por la prestación de cualquier servicio. La prescripción comienza a correr desde la fecha en que dejaron de prestarse los servicios."



confirmada por la Sala responsable al conocer del recurso de apelación la sociedad mercantil y constituye el acto reclamado en este juicio de amparo directo.

**42.** Las condiciones del caso revelan que únicamente están comprometidos derechos patrimoniales de una persona moral de derecho privado que afirmó brindar servicios médicos a un ente de derecho público, por lo que no presenta méritos para emprender su examen bajo la aproximación de la suplencia de la queja en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo.<sup>33</sup>

**43.** La controversia no involucra menores o incapaces ni están comprometidos derechos de naturaleza agraria, laboral ni se advierten condiciones de la

<sup>33</sup> **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos regionales. La jurisprudencia de los Plenos regionales sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes;

"II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

"III. En materia penal:

"a) En favor del inculcado o sentenciado; y,

"b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

"IV. En materia agraria:

"a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta ley; y,

"b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

"En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

"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,

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos sólo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio."



quejosa que exijan suplir las eventuales deficiencias de sus conceptos de violación.

44. Sin perjuicio de lo anterior, el examen de los conceptos de violación se realizará atendiendo a la causa de pedir<sup>34</sup> y, con fundamento en el artículo 189 de la Ley de Amparo,<sup>35</sup> se analizarán en primer lugar los **conceptos de violación segundo y tercero**, pues en ellos la empresa quejosa propone argumentos que de resultar fundados satisfarían su pretensión en el juicio de amparo, **que se traduce en revertir la determinación de la Sala responsable sobre la prescripción de la acción intentada en la vía sumaria civil**, sobre la base de que la promoción del juicio ordinario mercantil mantuvo en suspenso el plazo para que se configure esa figura extintiva.

45. La empresa quejosa argumenta que la decisión de la Sala responsable es violatoria del artículo 17 constitucional,<sup>36</sup> puesto que no consideró que con

<sup>34</sup> Conforme a la jurisprudencia P./J. 68/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR."

<sup>35</sup> **Artículo 189.** El órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden redunde en un mayor beneficio para el quejoso."

<sup>36</sup> **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.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.



el escrito de demanda acompañó documentales que son demostrativas de que el plazo de prescripción estuvo suspendido durante el tiempo en que estuvo en trámite el juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* en el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos y hasta que causó ejecutoria la resolución de segunda instancia dictada por el Tribunal Unitario del Décimo Octavo de Circuito.

46. Explica que, en términos del artículo 223 del Código Procesal Civil del Estado Morelos,<sup>37</sup> la prescripción de la acción para reclamar el pago de los servicios médicos prestados al Ayuntamiento se suspendió con motivo de la promoción del juicio ordinario mercantil indicado.

47. Afirma que entre la fecha en que causó ejecutoria la resolución que le puso fin a ese juicio<sup>38</sup> a la fecha en que se promovió el juicio sumario civil del que deriva la sentencia reclamada<sup>39</sup> transcurrieron únicamente dos meses y tres días, por lo que es falso que se haya consumado el plazo prescriptivo de dos años que consideró aplicable la Sala responsable.

48. Atendiendo a la causa de pedir que se desprende de los conceptos de violación en estudio, esta Primera Sala considera que **son esencialmente fundados y suficientes** para demostrar la violación alegada.

49. Esta Suprema Corte, ha establecido que el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Federal es un derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera pronta y expedita a tribu-

---

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

<sup>37</sup> "Artículo 223. Prescripción de las pretensiones. Las pretensiones duran lo que el derecho subjetivo material que aleguen tutelar. Una vez interrumpida la prescripción por la interposición de la demanda, no continuará operando, mientras el juicio esté en trámite."

<sup>38</sup> Quince de febrero de dos mil diecisiete.

<sup>39</sup> Dieciocho de abril de dos mil diecisiete.



nales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa, y en su caso, se ejecute tal decisión.

**50.** Se ha sostenido que este derecho impone la obligación al Estado a no supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecerse cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que este derecho se ve afectado por aquellas normas que imponen requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

**51.** Por eso, se ha precisado que no todos los requisitos para acceder a un proceso pueden ser considerados inconstitucionales, como ocurre con aquellos que respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como lo son la admisibilidad de un escrito; la legitimación activa y pasiva de las partes; la representación; la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; la competencia del órgano ante el cual se promueve; la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, la procedencia de la vía.

**52.** Al referirse al derecho a una tutela judicial efectiva y a la procedencia de la vía, esta Primera Sala ha señalado que las leyes procesales determinan la vía en que debe tramitarse cada acción, por lo cual, la prosecución en un juicio en la forma establecida por aquéllas tiene el carácter de presupuesto procesal, cuyo estudio es de orden público, y que debe atenderse previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede realizarse si el juicio, en la vía escogida es procedente, pues de no serlo, las autoridades jurisdiccionales estarían impedidos para resolver sobre las acciones planteadas.

**53.** A falta de los requisitos de procedencia de la vía, se actualiza la improcedencia de una acción, cuyos efectos variarán dependiendo de las reglas que se



establezcan en la legislación ordinaria competente y las condiciones que puedan determinarse, pues podría generar el impedimento para intentar nuevamente la acción, o bien, acudir a la instancia adecuada a resolver la cuestión de fondo planteada.

**54.** Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.

**55.** Por consiguiente, la ley aplicable no deberá imponer límites a ese derecho, aunque sí la previsión de requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo del proceso, por lo que los órganos encargados de administrar justicia deben asumir una actitud de facilitadores de acceso a la jurisdicción.

**56.** Sobre este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*<sup>40</sup> señaló que los Jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encausar el procedimiento judicial con la finalidad de no sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo y la impunidad.

**57.** En similar sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el informe 105/99 emitido en el caso 10.194, "Palacios, Narciso-Argentina", de veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve estableció:

"61. Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto

<sup>40</sup> Sentencia de veinticinco de noviembre de 2003 Fondo, Reparaciones y Costas, Párrafo 211.



que por el principio *pro actione*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción."

**58.** En relación con lo anterior, al resolver el amparo directo en revisión 1080/2014, esta Primera Sala señaló que el principio *pro actione* está encaminado a no entorpecer ni obstruir el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales siempre deberán ser interpretados en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho humano, esto es, en caso de duda entre abrir o no un juicio en defensa de un derecho humano, por aplicación de ese principio, se debe elegir la respuesta afirmativa.

**59.** Más aún, esta Primera Sala de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 74/2009<sup>41</sup> reconoció que este principio interpretativo deriva del principio *pro personae*. Lo anterior con base en que este principio permite establecer que, ante eventuales interpretaciones distintas de una misma norma, se debe optar por aquella que conduzca a una mejor protección de los derechos fundamentales, descartando así las que restrinjan o limiten su ejercicio.

**60.** Finalmente, no puede soslayarse que el quince de septiembre de dos mil diecisiete fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición de un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución Federal, que establece:

#### "Artículo 17.

"...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."

<sup>41</sup> Resuelta el veintinueve de abril de dos mil nueve por unanimidad de votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Gudiño Pelayo, Cossío Díaz, Silva Meza y Valls Hernández.



**61.** En la exposición de motivos para la reforma constitucional se señaló que en el Estado Mexicano predomina la percepción de que la justicia funciona mal, y dos de los mayores problemas que se perciben son la injusticia y la desigualdad; añadiéndose que en la actualidad se confunde la aplicación de normas con la impartición de justicia, lo cual causa insatisfacción y frustración en la sociedad y convierte al sistema de impartición de justicia en un sistema que genera injusticias.

**62.** Lo anterior se considera así, pues en la referida exposición de motivos se dijo que predomina una ideología procesalista que impide la resolución de fondo de los conflictos planteados ante los tribunales. Se observó que, en la impartición de justicia, en todos los niveles de gobierno, las leyes se aplican de forma tajante o irreflexiva, y no se valora si en la situación particular cabe una ponderación del derecho sustantivo por encima del derecho adjetivo para resolver la controversia.

**63.** Por lo anterior, el Constituyente fue categórico en señalar que la referida reforma constitucional exige un cambio de mentalidad en las autoridades jurisdiccionales para que no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por aquella que decida efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustantivo.

**64.** A partir del marco constitucional descrito, el planteamiento de las quejas es atendible para establecer la interpretación que debe darse a las normas aplicadas en su caso concreto, a fin de que resulte acorde con los parámetros y alcances que ha establecido este Alto Tribunal, con respecto al derecho a una tutela judicial efectiva, pues la interpretación realizada por los órganos del Estado, incluidos los tribunales ordinarios y los de amparo, de ninguna manera puede ser vinculante.

**65.** Esto es así, pues aun cuando la función que ejerce este tribunal no consiste, en principio, en determinar la correcta interpretación de la ley, sí lo es, cuando la interpretación de la autoridad responsable tiene el potencial de vulnerar la Constitución, siendo posible encontrar una intelección que la torne



compatible con ésta, por lo que la opción de una modalidad sobre otra implica pronunciarse sobre el ámbito de constitucionalidad.

**66.** De los antecedentes del caso se desprende que la empresa quejosa combate la determinación de la Sala responsable al declarar prescrita la acción intentada, pues plantean que con tal conclusión se desconoce que el juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* , en que originalmente planteó su pretensión, interrumpió esa institución extintiva.

**67.** Resulta conveniente tener en cuenta, que la Sala responsable determinó lo siguiente:

"Ahora bien, es menester precisar que la demanda presentada el día diez de abril de dos mil quince en la Oficialía de Partes de los Juzgados Federales por la persona moral \*\*\*\*\* , por conducto de sus apoderados \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en contra del \*\*\*\*\* , en la vía ordinaria mercantil, y que obra en el tomo de las copias certificadas del expediente número \*\*\*\*\* del Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos, exhibidas por la parte actora en el presente juicio, no se considera como interruptora de la prescripción, en virtud de que la sentencia definitiva dictada en dicho juicio por la autoridad federal fue recurrida en apelación y en resolución de fecha ocho de julio de dos mil dieciséis, pronunciada por el Magistrado del Primer Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito en el toca civil \*\*\*\*\* , se declaró de oficio la improcedencia de la vía ordinaria mercantil intentada por la parte actora y se dejaron a salvo los derechos de las partes para que los dedujeran en la vía y forma que a sus intereses convenga.

"...

"Ahora bien, el artículo 1251, fracción II, del Código Civil vigente en el Estado de Morelos establece la literalidad siguiente: *La prescripción se interrumpe: ... II. Por demanda o cualquier otro género de interpelación notificada al poseedor o al deudor en su caso. Se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor se desistiese de su demanda*



*o esta fuese desestimada. Cuando se haya tramitado la demanda ante juzgado incompetente, se tendrá por interrumpida la prescripción por todo el tiempo del juicio, hasta que la resolución o sentencia que los concluye cause ejecutoria.*

"Bajo esa premisa, se tiene que la demanda presentada el día diez de abril de dos mil quince, ante la oficialía de los Juzgados Federales por la persona moral \*\*\*\*\* , por conducto de sus apoderados legales en contra del \*\*\*\*\* , en la vía ordinaria mercantil no interrumpe el término de la prescripción, porque al haberse declarado en dicho juicio la improcedencia de la vía. En esa hipótesis, el término de la prescripción no se interrumpe, ya que el artículo 1251 del Código Civil vigente en el Estado de Morelos establece como no interrumpida la prescripción cuando, entre otras hipótesis, la demanda fuere desestimada, tal como aconteció en la especie."

**68.** De lo anterior se desprende que la decisión de la Sala responsable está sustentada en que el juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* (que originalmente promovió \*\*\*\*\* para obtener el pago de los servicios prestados al Ayuntamiento demandado) concluyó con la decisión del Primer Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito<sup>42</sup> con la declaración oficiosa de improcedencia de la vía ordinaria mercantil.

**69.** Conforme al entendimiento que realizó la Sala del artículo 1251, fracción II, del Código Civil del Estado de Morelos, la declaratoria de improcedencia de la vía ordinaria mercantil corresponde una "desestimación" de la pretensión de \*\*\*\*\* que no es apta para interrumpir la prescripción.

**70.** Así, a juicio de esta Primera Sala, la aplicación en esos términos del artículo 1251, fracción II, del Código Civil del Estado de Morelos por la Sala responsable desconoce la determinación del Primer Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito,<sup>43</sup> pues aun cuando declaró de oficio la improcedencia de la vía ordinaria mercantil, dispuso una salvedad en los términos siguientes:

<sup>42</sup> Recurso de apelación \*\*\*\*\* .

<sup>43</sup> Recurso de apelación \*\*\*\*\* .



"PRIMERO.—Se declara de oficio la improcedencia de la vía ordinaria mercantil intentada por la parte actora \*\*\*\*\*; en consecuencia.

"SEGUNDO.—Se dejan a salvo los derechos de la citada parte actora para que los deduzca en la vía y forma que a sus intereses convenga."

71. La decisión que adoptó el Primer Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito en el sentido de dejar a salvo sus derechos para hacerlos valer en la vía y forma procedente, por haber resultado improcedente la vía ordinaria mercantil, no debe ser considerado un simple postulado abstracto, sino que ello debe ser real y materialmente posible; esto es, permitir a \*\*\*\*\* iniciar un nuevo procedimiento en la vía y términos correspondientes, en el que pueda dar operatividad al reconocimiento **de dejar salvo sus derechos**, e incluso que puedan tener validez las actuaciones realizadas.

72. De esta manera, si le fue permitido a \*\*\*\*\* acudir a una instancia distinta, debe garantizarse realmente la posibilidad de hacerlo, pues puede suceder que a pesar de que se decrete, por cuestiones no imputables a los promoventes esta posibilidad, realmente no se pueda materializar, haciendo nugatorio su derecho a una tutela judicial efectiva.

73. De tal manera que el entendimiento y aplicación del artículo 1251, fracción II, del Código Civil del Estado de Morelos, en cuanto dispone que la desestimación de la demanda no interrumpe el plazo de prescripción no puede abstraerse del reconocimiento de la posibilidad de que \*\*\*\*\* acuda a la vía correspondiente para plantear su pretensión, pues además de que así lo sentenció el Primer Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito **al dejar a salvo sus derechos**, se impone su interpretación de la manera que mayor protección brinde a las personas en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva con el fin de *privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales*.

74. No basta que la declaración de la vía ordinaria mercantil intentada por \*\*\*\*\* resultara improcedente para concluir, como lo hizo la Sala responsable, que la promoción de tal juicio no interrumpió el término de prescripción.

75. Lo anterior, en el entendido que esta interpretación sólo puede operar en aquellos casos en los que la causa por la que se perdió la posibilidad de



acudir a la vía derive de cuestiones no imputables a la empresa indicada y con motivo de una decisión, como ocurrió en el caso del juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\*, en donde fue hasta la última instancia que se determinó oficiosamente la improcedencia de la vía y se dejaron a salvo sus derechos.

**76.** Por ello, se enfatiza que en los casos donde la pérdida de la acción derive la negligencia o de la falta de diligencia de las partes, no es dable aducir una afectación al derecho a una tutela judicial efectiva, pues ello es atribuible exclusivamente al actuar de los interesados.

**77.** Debe destacarse que esta Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 266/2013, señaló que en los casos en que exista un error en el desconocimiento de la vía, ello no debe dejar en estado de indefensión a las partes; pues un primer error en la vía debe presumirse como una equivocación de buena fe procesal que no debe dejar a las partes sin derecho a una defensa.

**78.** De esta manera, a pesar de que \*\*\*\*\* ejerció originalmente la acción ordinaria mercantil, al conocer el recurso de apelación interpuesto por la propia empresa y el Ayuntamiento demandado, se consideró oficiosamente improcedente la vía, e incluso, por resolución y previsión legal les reconocieron sus derechos para hacerlos valer en la instancia correspondiente.

**79.** La conducta procesal de \*\*\*\*\* de ninguna manera puede considerarse como desinteresada o negligente de su parte el no haber ejercitado la acción desde el inicio en la vía correcta; por tanto, es necesario que en estos casos se garantice la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, si es que se decide hacerlo, pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines.

**80.** Este criterio es acorde con lo que ha resuelto la propia Primera Sala en asuntos similares (amparos directos en revisión 1277/2012,<sup>44</sup> 10/2012<sup>45</sup> y

<sup>44</sup> Fallado en sesión de veintinueve de agosto de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



4407/2018),<sup>46</sup> en los que se ha determinado con motivo de una resolución en la que la vía intentada resulta improcedente; en aras del respeto de esta garantía y protección del justiciable, se exige que la decisión y el dejar a salvo los derechos implica la posibilidad de acudir a la instancia correcta sin poder considerar que ha operado la prescripción.

**81.** Sobre el tema que se analiza, es aplicable la tesis aislada 1a. LXX-VII/2019 (10a.),<sup>47</sup> de esta Primera Sala, que establece:

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES. El derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder de manera pronta y expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa, y en su caso, se ejecute tal decisión, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes. Ahora, si bien la ley aplicable no deberá imponer límites al derecho a una tutela judicial efectiva, sí preverá requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo del proceso; uno de estos requisitos es la procedencia de la vía, cuyo estudio es de orden público y debe atenderse previamente a la decisión de fondo, ya que el análisis de las acciones sólo puede realizarse si la vía escogida es procedente, pues de no

<sup>45</sup> Fallado en sesión de once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente (ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se reserva su derecho de formular voto concurrente.

<sup>46</sup> Resuelto el seis de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>47</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo I, página 125.



serlo, las autoridades jurisdiccionales estarían impedidas para resolver sobre ellas. Sin embargo, cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue a determinar la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos del actor para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, debe garantizarse la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta por sí mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia. Dado lo anterior, la autoridad que advierta la improcedencia de la vía, al dejar a salvo los derechos de la promovente, debe aclarar que, en caso de que las quejas decidieran promover su acción en la vía y términos correspondientes, no debe considerarse que ha operado la prescripción, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta; pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines. En el entendido que en los casos donde la pérdida de la acción derive de la negligencia o de la falta de diligencia de las partes, no es dable aducir una afectación al derecho a una tutela judicial efectiva, porque ello es atribuible exclusivamente al actuar de los interesados."

**82.** En conclusión, la Sala responsable debió considerar que, en la resolución del Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito, se dejaron a salvo los derechos de \*\*\*\*\* para hacerlos valer en la vía correspondiente, en la inteligencia de que tal determinación supone que la promoción del juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* interrumpió la prescripción y en su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta.

**83.** Como se adelantó, el entendimiento del artículo 1251, fracción II, del Código Civil del Estado de Morelos, en cuanto dispone que la desestimación de la demanda no interrumpe el plazo de prescripción, no debió desatender lo resuelto por el Tribunal Unitario del Décimo Octavo Circuito, de tal forma que su aplicación al caso debe ser en los términos previamente establecidos, esto es, que la promoción del juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* interrumpió la prescripción y en su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta.



**84.** Dado el sentido de la decisión, se debe emitir pronunciamiento en relación con el concepto de violación de la quejosa adhesiva en donde indicó que los argumentos que se invocaron carecían de fundamento pues la resolución reclamada fue dictada conforme a derecho.

**85.** Estos planteamientos resultan inoperantes, ya que lejos de fortalecer o mejorar el acto reclamado, son proposiciones que, desde una óptica genérica y dogmática, sostienen la regularidad constitucional del acto reclamado.

**86.** En virtud de todo lo anterior y con base en las consideraciones expuestas, se impone conceder el amparo a \*\*\*\*\*, cuyo efecto inmediato y directo es la ineficacia jurídica de la resolución reclamada. Además, la Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, deberá:

**a)** Dictar una nueva resolución en que, atendiendo la interpretación que se ha establecido por este Alto Tribunal, declare fundado los agravios del recurso de apelación en que se planteó que la promoción del juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* interrumpió la prescripción.

**b)** Realizar nuevamente el cómputo relativo, en el que no deberá incluirse el tiempo en que se tramitó dicho juicio.

**c)** Si el nuevo examen sobre la prescripción concluye en el sentido de que no se configuró, revocará la sentencia originalmente recurrida,<sup>48</sup> reasumirá jurisdicción y dictará el fallo que corresponda.

**87.** En virtud de la decisión adoptada, es innecesario examinar los conceptos de violación **primero** y **cuarto**, pues su resultado no mejoraría el beneficio que ya alcanzó la empresa quejosa con la concesión del amparo.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> La sentencia de cuatro de junio de dos mil dieciocho dictada por el Juez civil de Primera Instancia del Noveno Distrito Judicial del Estado de Morelos fue recurrida mediante el recurso de apelación del que derivó la resolución reclamada en el amparo directo.

<sup>49</sup> En estos conceptos de violación, la empresa quejosa se duele de la omisión de examen de ciertos agravios expuestos en la apelación; sin embargo, los argumentos relativos versan sobre las cargas



88. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### RESUELVE:

PRIMERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\* , en contra de la resolución dictada el siete de diciembre de dos mil dieciocho por la Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el recurso de apelación \*\*\*\*\* , por las razones y para los efectos precisados en el considerando VIII de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Se niega el amparo a la quejosa adherente.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de 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, 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.**

---

procesales en materia probatoria, lo cual es ajeno a la consideración que sostiene el sentido de afectación de la resolución reclamada.



**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 68/2000 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 38, con número de registro digital: 191384.

La tesis aislada 1a. LXXVII/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas, con número de registro digital: 2020614.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).**

Hechos: Una persona moral demandó en la vía ordinaria mercantil el pago de honorarios por la prestación de servicios médicos, en la que obtuvo una sentencia favorable, la cual fue revocada en apelación, pues de oficio se advirtió la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos de la actora para que los hiciera valer en la vía y forma que corresponda. Posteriormente, la persona moral intentó el cobro de dichos honorarios un juicio civil en la vía sumaria; sin embargo, el juzgador consideró que se actualizó la prescripción en términos del artículo 1246, fracción I, del Código Civil para el Estado de Morelos, decisión que fue confirmada por el tribunal de apelación. En contra de esta resolución se promovió amparo directo.

Criterio jurídico: En el cómputo del plazo de prescripción que se realice sobre el ejercicio de una segunda acción no debe computarse el tiempo que duró la tramitación y resolución de un primer juicio que concluyó con una declaratoria de improcedencia de la vía y la respectiva salvaguarda de los derechos de la parte actora para que los deduzca en la vía y forma



que corresponda, pues esta determinación no se equipara a una desestimación de la primera demanda.

Justificación: La decisión de un órgano jurisdiccional en el sentido de dejar a salvo los derechos de la parte actora, por resultar improcedente la vía en que intentó, no debe ser considerado un simple postulado abstracto, sino que debe ser real y materialmente posible, lo que resulta acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, el entendimiento y aplicación del artículo 1251, fracción II, del Código Civil para el Estado de Morelos, en cuanto dispone que la desestimación de la demanda no interrumpe el plazo de prescripción, no pueden abstraerse del reconocimiento judicial efectuado en tal sentido. En cambio, la interpretación de dicho artículo a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva, de la manera que mayor protección brinde a las personas y con un enfoque que privilegie la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, impide considerar que la declaratoria de improcedencia de la vía de un primer juicio sea equiparable a una desestimación de la demanda y que, por tanto, no es apta para interrumpir la prescripción. Lo anterior, en el entendido de que esta interpretación sólo puede operar en aquellos casos en los que la causa por la que se perdió la posibilidad de acudir a la vía derive de cuestiones imputables a la parte actora.

#### 1a./J. 48/2021 (11a.)

Amparo directo 25/2020. Administración de Servicios Médicos Rodaro, S.A. de C.V. 13 de octubre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Paúl Francisco González de la Torre.

Tesis de jurisprudencia 48/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DEL FONDO SOBRE LA FORMA. LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO EN LA VÍA INCORRECTA NO ES UN MERO FORMALISMO QUE PUEDA OBIARSE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, CONSTITUCIONAL).**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5934/2019. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES, 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 de **veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 5934/2019, interpuesto por la quejosa \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima Institución de Banca Múltiple (en adelante \*\*\*\*\* ) en contra de la sentencia dictada por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con residencia en esta Ciudad de México, en los autos del juicio de amparo directo \*\*\*\*\* (relacionado con los diversos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*).

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 conforme al párrafo tercero del artículo 17 constitucional, la tramitación de un litigio en la vía incorrecta es una formalidad que pueda soslayarse en aras de resolver el fondo de la cuestión debatida.

### **Antecedentes**

**1. Desarrollo inmobiliario y otorgamiento de poderes.** \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* ,  
\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\*



e \*\*\*\*\* en su carácter de propietarios de los lotes \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\* de la manzana \*\*\*\*\*, ubicados en la \*\*\*\*\*, en el Municipio de Huixquilucan, Estado de México, llevaron a cabo en ellos el desarrollo inmobiliario denominado \*\*\*\*\*.

**2.** Mediante escritura pública \*\*\*\*\*, expedida por el notario público \*\*\*\*\* del Estado de México, en el Municipio de \*\*\*\*\*, los citados propietarios otorgaron poder con plenas facultades de dominio a \*\*\*\*\*, Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante \*\*\*\*\*) y a \*\*\*\*\*, quien a su vez es apoderado de dicha empresa, para firmar escrituras públicas de compraventa y recibir el pago en efectivo o cheque a su nombre, con relación a todos los actos y contratos relativos con los derechos de propiedad que le corresponden a los poderdantes, respecto de los lotes \*\*\*\*\*.

**3. Contrato de compraventa.** El cinco de junio del dos mil siete, \*\*\*\*\*, por conducto de \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\* celebraron un contrato de compraventa con reserva de dominio respecto del departamento número \*\*\*\*\*, de la torre \*\*\*\*\*, del desarrollo denominado en el contrato como \*\*\*\*\*, en el Municipio de \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, Estado de México, por un precio de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*; moneda del curso legal de los Estados Unidos de Norteamérica \*\*\*\*\*).

**4.** Desde su celebración el señor \*\*\*\*\* realizó un pago inicial de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* moneda del curso legal de los Estados Unidos de Norteamérica \*\*\*\*\*) y aunque se comprometió a pagar en seis pagos parciales consecutivos, el resto de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*; moneda del curso legal de los Estados Unidos de Norteamérica \*\*\*\*\*) lo liquidó de forma anticipada a lo estipulado en el contrato, según la documental consistente en el "recibo y finiquito" de diez de julio de dos mil siete, suscrito por el señor \*\*\*\*\*.

**5. Fideicomiso.** El veintisiete de agosto de dos mil siete, \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\*, en representación de los propietarios de los inmuebles, y \*\*\*\*\*, como fideicomisarios, constituyeron un fideicomiso irrevocable de garantía para concluir la construcción del proyecto inmobiliario en el que se ubica el departamento descrito, amortizar parcialmente a los propietarios de los terrenos del desarrollo y constituir un fondo líquido de pago del servicio de la deuda



respecto de un crédito autorizado de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* de pesos 00/100 moneda nacional). Se designó como fideicomisaria en primer lugar a \*\*\*\*\* y como fiduciaria a \*\*\*\*\*, Sociedad Anónima Institución de Banca Múltiple, División Fiduciaria (en adelante \*\*\*\*\*).

6. En lo que al caso importa, en la cláusula novena del inciso f), se acordó la obligación de acreditar a la fiduciaria haber prepagado a la fideicomisaria \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100) por metro cuadrado que pretenda liberarse y mantener un aforo de inmueble mínimo de 2 a 1 contra el saldo insoluto del crédito.

**7. Juicio ordinario civil (expediente \*\*\*\*\*).** El veintiuno de octubre de dos mil once \*\*\*\*\* demandó a \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* el otorgamiento y firma de la escritura del contrato, la entrega de la posesión física y jurídica del departamento con los acabados pactados, daños y perjuicios, gastos y costas; y del Instituto de la Función Registral del Estado de México, correspondiente al Municipio de \*\*\*\*\*, la inscripción correspondiente. El asunto se radicó con el número citado al rubro ante el Juzgado Quincuagésimo de lo Civil de la Ciudad de México y se admitió a trámite.

8. \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* dieron contestación a la demanda y, entre otras, **opusieron la excepción de improcedencia de la vía, sustentada en que la relación contractual entre las partes es mixta y, por ende, la demanda debió presentarse en la vía ordinaria mercantil, no en la ordinaria civil** y reconvinieron la inexistencia del contrato y del recibo finiquito, bajo el argumento de que quien los suscribió (\*\*\*\*\*) debió hacerlo de forma mancomunada con otro representante de \*\*\*\*\*, porque así lo exigen sus estatutos sociales.

9. Por su parte, \*\*\*\*\* fue emplazada por edictos y mediante escrito presentado el nueve de septiembre de dos mil catorce, solicitó copias, sin embargo, no dio contestación a la demanda, por lo que se declaró su rebeldía y se le tuvo por confesa de los hechos. El Instituto de la Función Registral del Estado de México, correspondiente al Municipio de \*\*\*\*\* tampoco contestó la demanda.

**10. Sentencia de primera instancia.** Sustanciado el juicio, el siete de julio de dos mil dieciséis **el Juez declaró procedente la vía ordinaria civil** y funda-



da la acción proforma, condenó a \*\*\*\*\* al otorgamiento y firma de la escritura, así como al cumplimiento de todas las obligaciones derivadas del contrato de fideicomiso, incluida la prevista en la cláusula novena, del inciso f) del contrato de fideicomiso, negó la entrega de la posesión del inmueble, de sus acabados, de los daños y perjuicios, así como de la resolución del contrato ejercida de forma subsidiaria y calificó infundada la acción reconvenzional. Finalmente, absolvió al Instituto de la Función Registral del Estado de México correspondiente al Municipio de \*\*\*\*\*.

**11. Segunda instancia (toca \*\*\*\*\*).** Inconformes, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* interpusieron sendos recursos de apelación, de los que correspondió conocer a la Tercera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien los radicó con el número citado al epígrafe.

**12.** Sustanciados, el veinticinco de abril de dos mil diecisiete dictó sentencia en la cual confirmó la recurrida. En lo relevante para el presente asunto, **la Sala desestimó el primer agravio, por considerar que aun cuando el juicio se tramitó en la vía civil y no en la mercantil como procedía, ello no causaba agravios a las demandadas, porque los plazos son similares en ambas y la civil concede una mayor oportunidad probatoria en ambas instancias.**<sup>1</sup>

**13. Amparos directos.** Contra la sentencia anterior, \*\*\*\*\* (expediente \*\*\*\*\*), \*\*\*\*\* (**expediente \*\*\*\*\***) y \*\*\*\*\* (expediente \*\*\*\*\*) promovieron sendos juicios de amparo, de los cuales correspondió conocer al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien los radicó con los números descritos, los admitió a trámite y en su momento los turnó a ponencia para su resolución conjunta.

<sup>1</sup> La Sala citó como apoyo de su determinación la tesis aislada II.1o.130 C, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, de rubro: "VÍA ORDINARIA CIVIL SEGUIDA EN LUGAR DE LA ORDINARIA MERCANTIL. NO CAUSA AGRAVIOS AL DEMANDADO.". Febrero de 1994, Octava Época, registro digital: 213639.

La cual quedó superada con la resolución de la contradicción de tesis 168/2004-PS, en la cual participó y que originó la jurisprudencia 1a./J. 74/2005, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.". Agosto de 2005, Novena Época, registro digital: 177529. Resuelta por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (presidenta) y los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y José Ramón Cossío Díaz (ponente).



14. \*\*\*\*\* , en lo relevante para este asunto, argumentó en su demanda de amparo que la sentencia reclamada es incongruente, pues aun cuando la Sala responsable determinó que la vía es incorrecta, desestimó el agravio correspondiente y confirmó la resolución del juicio en la vía ordinaria civil, para lo cual se basó en una tesis superada, no obstante que debió aplicar la jurisprudencia 1a./J. 74/2005.

15. Además, controvirtió la valoración del recibo de pago expedido a \*\*\*\*\* , insistió en la inexistencia del contrato de compraventa, se inconformó con la desestimación de sus agravios vinculados con la necesidad de llamar a los propietarios de los lotes como litisconsortes pasivos necesarios y sobre la absolución al pago de costas.

**16. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción (expedientes 621/2018, 622/2018 y 623/2018).** En sesión de treinta de agosto de dos mil dieciocho el Tribunal Colegiado determinó solicitar el ejercicio de la facultad de atracción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de los tres amparos. Las peticiones dieron origen a los expedientes con los números citados al rubro y fueron resueltos por esta Primera Sala en sesión de veintitrés de enero de dos mil diecinueve, en el sentido de no atraer el conocimiento de dichos asuntos por considerar que no reunían las exigencias de interés e importancia, pues existían suficientes criterios de esta Suprema Corte para resolver sobre el tópico de la improcedencia de la vía y la adición al artículo 17 constitucional no era contraria a su doctrina.<sup>2</sup> Por ende, ordenó devolver los autos al Tribunal Colegiado para su resolución.<sup>3</sup>

**17. Sentencias de amparo.** En sesión de veinte de junio de dos mil diecinueve el Tribunal Colegiado falló los tres juicios de amparo y en el expediente

<sup>2</sup> "Artículo 17. ...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."

<sup>3</sup> Por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó estar con el sentido pero en contra de las consideraciones y los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



\*\*\*\*\* , concedió el amparo al señor \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* .<sup>4</sup> En tanto que en los diversos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , **lo negó a \*\*\*\*\* y a \*\*\*\*\*** , respectivamente.

**18.** El Tribunal Colegiado desestimó el planteamiento de \*\*\*\*\* sobre la improcedencia de la vía, bajo la consideración de que la institución de crédito no expuso cuál derecho le fue trastocado con la tramitación del juicio en la vía incorrecta, ya que a pesar de ello no evidenció imposibilidad para contestar, ofrecer pruebas o alegar. Asimismo, calificó como inaplicable la jurisprudencia 1a./J. 74/2005, sobre la base de que se emitió con anterioridad a la adición del tercer párrafo del artículo 17 constitucional, por medio de la cual se permitió a los Jueces mexicanos privilegiar la solución de los conflictos sobre cualquier formalismo procedimental.

**19.** Sobre el resto de sus planteamientos, desestimó los vinculados con la valoración del recibo y la inexistencia del contrato, sustancialmente porque el señor \*\*\*\*\* , además de ser representante de \*\*\*\*\* , es apoderado directo de los propietarios del desarrollo, según se falló en el amparo relacionado del señor \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* ) y, por ende, que sólo él haya suscrito ambos documentos es válido. Calificó inoperantes los argumentos sobre el litisconsorcio pasivo necesario de los propietarios de los predios, porque conforme a la jurisprudencia de este Alto Tribunal a la fiduciaria corresponde la defensa del patrimonio fideicomitido. Finalmente, sobre las costas indicó que serían materia de nuevo pronunciamiento derivado de la concesión de amparo al señor \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* .

**20. Recurso de revisión (5934/2019).** Inconforme con la sentencia dictada en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión. Por auto de veintidós de agosto de dos mil diecinueve, la presidencia de esta Suprema Corte radicó el recurso con el número de expediente citado al rubro y

<sup>4</sup> La concesión del amparo fue para que, además de dejar insubsistente la sentencia reclamada, la Sala no condicionara la escrituración y firma al cumplimiento de la cláusula del fideicomiso, porque el contrato de compraventa se celebró con anterioridad al de fideicomiso; asimismo, para que considerara que el actor sí demostró que el departamento le fue entregado sin las especificaciones y acabados reclamados, para lo cual no debía condenar a una nueva entrega, pues \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* reconoció tener la posesión del bien, sino únicamente a la realización de las especificaciones y acabados. Y finalmente, resolviera con plenitud de jurisdicción.



lo desechó al considerar que en la demanda de amparo no se planteó concepto de violación alguno de inconstitucionalidad de normas generales, ni relacionado con la interpretación de algún precepto constitucional o tratado internacional, ni se realizó una interpretación directa de ellos.

**21.** En su recurso, \*\*\*\*\* fundamentalmente argumentó que:

**a) Primer agravio.** El Tribunal Colegiado realizó una interpretación aislada e incorrecta del tercer párrafo del artículo 17 constitucional, considerando la vía como un formalismo sin sentido, no obstante que esta Primera Sala ya ha sustentado que la tramitación de un juicio en una vía incorrecta transgrede el derecho a la seguridad jurídica.

**b) Segundo agravio.** Se aplicó de manera retroactiva en su perjuicio el citado párrafo del precepto constitucional, pues el amparo se promovió con anterioridad (mayo de dos mil diecisiete) a la incorporación del mismo al Texto Fundamental (septiembre de dos mil diecisiete) en contravención al artículo 14 constitucional.

**22. Recurso de reclamación (2386/2019).** Inconforme, \*\*\*\*\* interpuso recurso de reclamación el cual se radicó por auto de presidencia de nueve de octubre de dos mil diecinueve. Seguido su trámite, en sesión de veintinueve de enero de dos mil veinte, esta Primera Sala lo declaró fundado, al considerar que el Tribunal Colegiado realizó una interpretación directa del artículo 17, párrafo tercero, constitucional y que al haberse incorporado en septiembre de dos mil diecisiete constituye un tema novedoso, por lo que se cumplen los requisitos para su procedencia. Finalmente ordenó la admisión del recurso de revisión.<sup>5</sup>

**23. Admisión y turno.** En cumplimiento a lo anterior, por acuerdo de la Presidencia de este Alto Tribunal de seis de marzo de dos mil veinte, se admitió

<sup>5</sup> Por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien votó con el sentido, pero por consideraciones distintas, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).



a trámite y se turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para la elaboración del proyecto de resolución.

**24. Avocamiento.** El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Primera Sala tuvo por recibido el expediente, se avocó al conocimiento del asunto y envió los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. Competencia

**25.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer 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 el 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.<sup>6</sup>

## III. Legitimación y oportunidad

**26.** El recurso de revisión se hizo valer por parte legitimada, pues se interpuso por \*\*\*\*\*, quien tiene el carácter de quejosa conforme al artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo,<sup>7</sup> por conducto del licenciado \*\*\*\*\*, a quien mediante auto de uno de agosto de dos mil diecisiete dictado dentro del juicio

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> **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.

"...

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."



de amparo directo, se le reconoció el carácter de autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo.<sup>8</sup>

27. Por otro lado, el plazo de diez días para la presentación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió del nueve de julio al siete de agosto de dos mil diecinueve.<sup>9</sup> En consecuencia, dado que el escrito del recurso de revisión se presentó el seis de agosto posterior, **su interposición fue oportuna.**

#### IV. Procedencia del recurso

28. 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.

29. 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

<sup>8</sup> "Artículo 12. El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.

"En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las partes podrán designar personas solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior."

<sup>9</sup> La sentencia del Tribunal Colegiado se notificó por lista a \*\*\*\*\* el viernes cinco de julio de dos mil diecinueve y surtió sus efectos al día hábil siguiente, es decir, el lunes ocho de los mismos mes y año. No cuentan en dicho cómputo los días seis, siete, trece y catorce de julio, tres y cuatro de agosto, todos de dos mil diecinueve, por haber sido sábados y domingos, considerados inhábiles en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, actualmente abrogada. Asimismo, debe descontarse el lapso comprendido del dieciséis al treinta y uno de julio de esa misma anualidad, por corresponder al primer periodo vacacional del Tribunal Colegiado a que se refiere el artículo 140 de la citada ley orgánica.



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.

**30.** 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, 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 o porque fue el propio tribunal quien realizó la interpretación directa del precepto constitucional que se recurre.<sup>10</sup>

**31.** 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 rela-

<sup>10</sup> 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.



cionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

**32.** Sobre esas bases, en el presente caso se cumple el primer requisito, pues \*\*\*\*\* impugna la interpretación directa del artículo 17, tercer párrafo, de la Constitución Federal que el Tribunal Colegiado introdujo por primera vez en la sentencia recurrida en el presente recurso de revisión, lo que actualiza el supuesto de excepción descrito en líneas previas para incorporar el tema de constitucionalidad hasta esta instancia.

**33.** Por su parte, el requisito de importancia y trascendencia, también se encuentra satisfecho en el presente caso, porque como el Tribunal Colegiado lo reconoció, la interpretación directa del artículo 17, párrafo tercero, constitucional es un aspecto novedoso, puesto que el principio contenido en él fue incorporado mediante reforma publicada el quince de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor a partir del catorce de marzo de dos mil dieciocho.<sup>11</sup> Incluso, parte de la litis se centra en establecer si derivado de esta reforma quedó superado el criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la tramitación de un juicio en la vía incorrecta, por sí mismo causa agravio al demandado y transgrede su derecho a la seguridad jurídica.

**34.** En este mismo sentido se pronunció esta Primera Sala al fallar el recurso de reclamación 2386/2019, en sesión de veintinueve de enero de dos mil veinte, que ordenó la admisión del presente recurso de revisión.<sup>12</sup>

## V. Estudio de fondo

**35.** Es **fundado** el primero de los agravios propuestos por la recurrente consistente en que se realizó una interpretación aislada e incorrecta del artículo

<sup>11</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto, conforme al cual, la entrada en vigor de la adición del tercer párrafo al artículo 17 constitucional entraría en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>12</sup> Por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien votó con el sentido, pero por consideraciones distintas, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).



17, párrafo tercero, constitucional al considerar la vía como un formalismo sin sentido, no obstante que esta Primera Sala ya ha sustentado que la tramitación de un juicio en una vía incorrecta transgrede el derecho a la seguridad jurídica, el cual por sí mismo es suficiente para revocar la sentencia recurrida y, por ende, resulta innecesario el análisis del diverso agravio, en el cual propuso que se aplicó de manera retroactiva en su perjuicio el citado párrafo del precepto constitucional.

**36.** Lo anterior, pues contrario a lo resuelto por el Tribunal Colegiado, la adición del tercer párrafo al artículo 17 constitucional, mediante decreto publicado el quince de septiembre de dos mil diecisiete y veinte a partir del catorce de marzo de dos mil dieciocho, que obliga a los órganos jurisdiccionales a privilegiar la resolución del fondo de los asuntos sometidos a su jurisdicción sobre los formalismos procedimentales no permite convalidar la tramitación de un juicio en la vía incorrecta.

**37.** Para justificar lo anterior, se considera necesario retomar las consideraciones de esta Suprema Corte sobre *el derecho a la tutela judicial efectiva y sus alcances (A)* y *la vía como presupuesto procesal (B)*; enseguida se hará una descripción del *contenido y alcances de la reforma constitucional en materia de justicia cotidiana enfocada a la preeminencia del fondo sobre la forma (C)*; y finalmente, se realizará el *estudio del agravio* propuesto por la recurrente (D).

### **A. El derecho a la tutela judicial efectiva y sus alcances**

**38.** El sustrato jurídico de este derecho en nuestro sistema jurídico se encuentra en los artículos 17 de la Constitución Federal, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup> y ha sido desarrollado tanto por

<sup>13</sup> **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.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.



esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**39.** Al respecto, esta Primera Sala ha sustentado que la tutela judicial efectiva es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para, dentro de los plazos y términos que fijen previamente las leyes, acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión.<sup>14</sup>

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil."

#### **"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. ..."

#### **"Artículo 25. Protección judicial**

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ..."

<sup>14</sup> Desde la tesis 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.". Abril de 2007, Novena Época, registro digital: 172759. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo directo en revisión 631/2006, resuelto el 4 de agosto de 2006, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y José Ramón Cossío Díaz (presidente). Ausente: Sergio A. Valls Hernández.



**40.** De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el artículo 8.1 de la Convención reconoce el derecho de toda persona 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, para la determinación de sus derechos; todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.<sup>15</sup>

**41.** Ha determinado que de acuerdo con las disposiciones del artículo 8 de la Convención, para que en un proceso existan verdaderas garantías judiciales es preciso que se observen todos los requisitos que sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho, es decir, las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.<sup>16</sup>

**42.** Por su parte, el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párrafo 91, y *Caso Noguera y Otra Vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2020. Serie C No. 401, párrafo 78.

<sup>16</sup> Corte IDH. *Caso Petro Urrego Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párrafo 118; *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párrafo 69; y *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párrafo 294.

<sup>17</sup> Véase al respecto la tesis 1a./J. 103/2017 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.". Noviembre de 2017, Décima Época, registro digital: 2015591. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo directo en revisión 3646/2013, fallado el 26 de febrero de 2014, por unanimidad de votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



**43.** Ahora bien, esta Suprema Corte ha reiterado que es perfectamente compatible con el derecho de tutela judicial efectiva que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional.<sup>18</sup>

**44.** En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado que de acuerdo con las disposiciones del artículo 8 de la Convención, para que en un proceso existan verdaderas garantías judiciales es preciso que se observen todos los requisitos que sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho, es decir, las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.<sup>19</sup>

**45.** Consecuentemente los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución.

**46.** Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios.

<sup>18</sup> Esto se refleja en la tesis 1a./J. 90/2017 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.". Noviembre de 2017, Décima Época, registro digital: 2015595. El último precedente que originó este criterio jurisprudencial fue el recurso de reclamación 1492/2016, decidido el 25 de enero de 2017, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente y ponente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; hizo suyo el asunto el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>19</sup> Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406., párrafo 118.



## B. La vía como presupuesto procesal

**47.** Sobre la base de lo expresado en líneas precedentes, los presupuestos procesales son concebidos desde la doctrina y la jurisprudencia como aquellos requisitos sin los cuales no puede iniciarse ni tramitarse válidamente o con eficacia jurídica algún proceso; son cuestiones de orden público y que deben estudiarse de oficio dado que la ley expresamente así lo dispone.<sup>20</sup> Entre éstos se encuentra la competencia, la legitimación y la vía.

**48.** Esta Suprema Corte ha sustentado que si bien de los artículos 1o., y 17 de la Constitución Federal, así como del diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, privilegian el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva, ello no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales, convencionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función, dado que se desconocería la forma de proceder de tales órganos, además de que se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de los justiciables.<sup>21</sup>

**49.** De igual forma esta Primera Sala ha dicho que las vías procesales fueron establecidas a fin de regular el tipo de juicio al que se sujetan las acciones a partir de las pretensiones de la parte actora. Se trata de diseños modulado-

<sup>20</sup> Véase la contradicción de tesis 18/2012, resuelta el 14 de noviembre de 2012. Mayoría de cuatro votos respecto del fondo de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo (en torno al tema de fondo, consistente en que una disposición que obliga el tribunal de alzada debe estudiar de oficio los presupuestos procesales no vulnera el principio de no reformar en perjuicio del recurrente).

<sup>21</sup> En la jurisprudencia por reiteración de criterios de la Segunda Sala «2a./J. 98/2014 (10a.)» que se comparte, cuyos título y subtítulo son: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.". Octubre de 2014, Décima Época, registro digital: 2007621. El último asunto que generó este criterio fue el amparo directo en revisión 2278/2014, fallado el 27 de agosto de 2014, por unanimidad de votos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien votó con salvedad y los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales.



res con características propias que moldean el acceso a la justicia en condiciones óptimas dependiendo de las acciones que se hagan valer y de las pretensiones que se quieran hacer exigibles en el juicio elegido, es decir, la clase de juicio que se inicia con la demanda.

**50.** Según lo definido por este Máximo Tribunal, la vía es la manera de proceder en un juicio siguiendo determinados trámites. Además, constituye un presupuesto procesal de orden público porque es una condición necesaria para la regularidad del desarrollo del proceso, **y es insubsanable ya que sin ella no puede dictarse válidamente sentencia de fondo sobre la pretensión litigiosa.**<sup>22</sup>

### **C. Contenido y alcances de la reforma constitucional enfocada a la preeminencia del fondo sobre la forma**

**51.** El veintiocho de abril de dos mil dieciséis, el titular del Poder Ejecutivo presentó dos iniciativas en materia de justicia cotidiana,<sup>23</sup> una de las cuales fue en materia de resolución de fondo del conflicto y tuvo por finalidad la incorporación en el artículo 17 constitucional un tercer párrafo, recorriendo los restantes para incluir en él, el principio constitucional de privilegio de la resolución del fondo sobre la forma en cualquier conflicto.

**52.** Ahora bien, en la exposición de motivos el titular del Ejecutivo esencialmente explicó que para hacer efectivo el derecho de tutela judicial efectiva reconocido en la Constitución Federal y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no basta garantizar el acceso formal a un recurso, ni que en el proceso se produzca una decisión judicial definitiva.

<sup>22</sup> Amparo directo en revisión 2779/2017, resuelto el 18 de octubre de 2017, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta) y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del voto emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>23</sup> Iniciativa de **preeminencia del fondo sobre la forma** (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de resolución de fondo del conflicto. Presentada por el Ejecutivo Federal); y la iniciativa sobre la **legislación única nacional en materia procesal civil y familiar** (Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia procesal civil y familiar).



53. Indicó que se identificó como una problemática para la impartición de justicia la prevalencia de una cultura procesalista, con la consecuencia de que en gran parte de los asuntos se atiendan cuestiones formales, dejando de lado la controversia efectivamente planteada. Destacó que se identificaron dos obstáculos de acceso a la justicia: i) excesivas formalidades previstas en la legislación y ii) la inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia.

54. Citó el criterio sustentado por esta Primera Sala en el sentido de que la obligación del Estado de desarrollar la posibilidad del recurso judicial es dual, por un lado, la ley no debe imponer límites, **salvo las formalidades esenciales para su trámite y resolución; por otro lado, los órganos que imparten justicia deben asumir una actitud de facilitadores para ese fin.**

55. Aludió a los imperativos que deben primar en las normas que rigen los procedimientos para no obstaculizar la tutela judicial efectiva por innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad o proporcionalidad y destacó que conforme a lo resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal, la potestad del legislador derivada del artículo 17 constitucional para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará justicia no es ilimitada, que **los presupuestos procesales deben sustentarse en los principios y derechos contenidos en la propia Constitución.**

56. Explicó que acorde a lo fallado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos los Jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia en pro del formalismo y que es criterio de esta Primera Sala que los tribunales deben resolver los conflictos evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo, teniendo presente la *ratio* de la norma y los principios pro persona y pro acción para evitar que aquéllos impidan el enjuiciamiento de fondo.

57. Luego de aludir al derecho comparado precisó que es necesario tener presente que el proceso es un medio para facilitar y preservar, mediante la adecuada actualización de las normas, el reconocimiento de los derechos sustantivos de las personas. Que las resoluciones para purgar vicios formales o procesales



intrascendentes al sentido del fallo son inconsistentes con el principio de justicia pronta, pues sólo postergan la solución final del asunto, lo que impacta negativamente en el sistema judicial al impedir una decisión pronta, postergándola innecesariamente en detrimento del derecho a una justicia completa.

**58.** Sobre esas bases, aludió a la necesidad de incorporar como principio constitucional el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución del fondo del asunto y la exigencia de un cambio de mentalidad para tal efecto, de modo que no se opte por la solución más sencilla o rápida, sino por aquella que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial.

**59.** No obstante, la iniciativa reconoció que este nuevo principio no puede ser irrestricto, sino que debe poseer un equilibrio con el resto de los que integran el derecho a una tutela judicial efectiva y los demás contenidos constitucionales, para lo cual recogió lo sustentado al respecto por esta Primera Sala, al precisar:

"Con esta reforma de ninguna manera se busca obviar el cumplimiento de la ley. La efectividad del derecho de acceso a la justicia no implica pasar por alto el mandato del párrafo segundo del artículo 17 constitucional de impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. Permitir que los tribunales dejen de observar los principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, daría lugar a un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos.

"En efecto, los juzgadores deben apegarse a los principios que rigen la función judicial, **como el de debido proceso y el de equidad procesal, y que garantizan la seguridad jurídica y credibilidad en los órganos que administran justicia. Lo que pretende esta iniciativa no es la eliminación de toda formalidad, ni soslayar disposiciones legales, en cambio, se busca eliminar formalismos que sean obstáculos para hacer justicia.**" Énfasis añadido.

**60.** Estas consideraciones fueron validadas en sus términos por la Cámara de Origen, pues en su dictamen, el cual fue aprobado sin discusión por noventa votos a favor y seis en contra, se destaca:



## Cámara de Senadores

"... Desde luego no se trata de suprimir las formalidades de un juicio o de un procedimiento seguido en forma de juicio, sino de que con apego a los principios que norman la función judicial, se afirme la atención y solución de la cuestión de fondo planteada.

"...

"En particular, la iniciativa presidencial en torno al deber de privilegiar la solución del conflicto de fondo sobre los formalismos procesales responde al propósito de facilitar el conocimiento y la resolución del asunto planteado por encima de las formalidades procesales, **sobre la base del principio de igualdad de las partes, el debido proceso y el ejercicio del derecho de cada persona a un procedimiento seguido en forma de juicio.**

"...

**"Tercera. Estas Comisiones Unidas desean enfatizar la coincidencia que encuentran con la propuesta de establecer en el texto de nuestra Ley Fundamental una norma nítida para que los órganos de impartición de justicia otorguen la atención prioritaria y primordial a la cuestión de fondo** que ha sido planteada por quienes tengan la calidad de demandante o de demandado, o en calidad de quejoso o de tercero perjudicado, o en calidad de actor o de tercero interesado, más allá de las situaciones o cuestiones de las formalidades procesales.

"No se ignora que en un procedimiento judicial o en un procedimiento seguido en forma de juicio, deben garantizarse los derechos de las partes, particularmente el de igualdad o estricto equilibrio para conocer, actuar y probar, sobre la base del principio constitucional del debido proceso. Sin embargo, las previsiones legales de carácter técnico sobre las cuestiones de forma y las formalidades del procedimiento no deben constituirse en obstáculos a que el juzgador desentraña y se pronuncie sobre la resolución de la cuestión efectivamente planteada por quienes accionan ante el tribunal u órgano de impartición de justicia.



"En otras palabras, **se plantea el establecimiento en la Norma Suprema de un principio aplicable a todo juicio o procedimiento seguido en forma de juicio para que el órgano de impartición de justicia se aboque a la atención de la solución del conflicto, más allá de eventuales inconsistencias o insuficiencias de forma que no contravengan el debido proceso, la igualdad entre las partes o los derechos de las mismas. ...**" Énfasis añadido.

**61.** Por su parte, el dictamen de la Cámara de Diputados validó la exposición de motivos expresados en la iniciativa, reiterando la importancia de incorporar el principio de preeminencia del fondo sobre las formalidades procedimentales al Texto Constitucional en aras de la tutela judicial efectiva. Dictamen que fue aprobado, sin discusión, por trescientos veinticuatro votos y uno en contra.

**62.** De lo expuesto se concluye que si bien la reforma constitucional tuvo como finalidad incorporar al Texto Constitucional como un principio del derecho a la tutela judicial efectiva la obligación a cargo de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales de privilegiar el estudio de fondo de las controversias sobre los formalismos, ello no tuvo por alcance la extinción de toda formalidad, ni una permisión a los juzgadores para obviar la ley, pues expresamente se estableció que dicho ejercicio debe ser realizado con pleno respeto al resto de los principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, pues de lo contrario se llegaría a un estado de incertidumbre para los propios juzgadores. De ahí que se condicionó el ejercicio de ese principio de privilegiar el fondo sobre la forma a que con ello se respeten el debido proceso y la equidad procesal, que garantizan la seguridad jurídica.

#### **D. Estudio del agravio**

**63.** El contenido del artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal es el siguiente:

##### **"Artículo 17. ...**

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales."



**64.** Sobre la base de lo anterior, conviene recordar que el Tribunal Colegiado calificó como un formalismo procedimental que no trasciende a la esfera de derechos del demandado el hecho de que el juicio se haya tramitado en una vía incorrecta y que el criterio contenido en la tesis 1a./J. 74/2005, de esta Primera Sala, en el sentido de que la tramitación del juicio en la vía incorrecta por sí misma causa agravios al demandado y transgrede en su perjuicio el derecho a la seguridad jurídica, dejó de tener aplicación con motivo de la adición del tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución Federal transcrito.

**65.** Consideraciones contra las cuales, la persona moral recurrente argumenta que constituye una interpretación aislada e incorrecta de la porción normativa constitucional en cita, porque implícitamente considera la vía como un *formalismo sin sentido*, no obstante que esta Primera Sala ya ha sustentado que la tramitación de un juicio en una vía incorrecta transgrede el derecho a la seguridad jurídica.

**66.** Como se anticipó, asiste razón a la recurrente, pues contrario a lo resuelto en la sentencia recurrida, la incorporación al Texto Constitucional del imperativo a cargo de las autoridades jurisdiccionales de privilegiar la solución de fondo de las controversias judiciales sobre los formalismos procedimentales no es irrestricto, sino que está condicionado a que en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, no se afecte con su aplicación:

- a) La igualdad de las partes;
- b) El debido proceso; u,
- c) Otros derechos.

**67.** Ahora bien, la vía es un presupuesto procesal y, por ende, una condición necesaria para que el proceso tenga validez. Puede concebirse como el conjunto de formalidades adjetivas, plazos, términos y demás condiciones que integran un procedimiento particular, estructurado y previamente establecido por el legislador en el cual deben seguirse los diferentes tipos de controversias que se puedan someter a la jurisdicción de un tribunal o autoridad que ejerce una función materialmente jurisdiccional.



**68.** Como quedó dicho en apartados precedentes, la estructuración que el legislador hace de los distintos tipos de procedimientos en los ordenamientos legales correspondientes tiene por finalidad establecer los medios adecuados para hacer efectivos los derechos de las personas que, ante la necesidad de ejercer una pretensión o defenderse de ella, se ven conminados a instar la función jurisdiccional en busca de una solución pacífica y justa de su conflicto.

**69.** En ese sentido, la configuración de las distintas vías procesales tiene sustento en la naturaleza misma de las problemáticas que por conducto de las autoridades jurisdiccionales se busca resolver, atendiendo a la clasificación material del conflicto (civil, administrativo, penal, de trabajo o incluso, constitucional) y a diversos parámetros (los derechos discutidos, el mayor o menor apremio en su tutela, la naturaleza de las pretensiones, las partes en confronta, entre muchos otros), lo que origina la existencia de procesos diversos (ordinarios, especiales, ejecutivos, sumarios, convencionales, orales, extraordinarios, etcétera) cada uno con formalidades propias, ideadas precisamente para el tipo de litigio de que se trata, su naturaleza, bienes jurídicos en controversia, partes, finalidades, objeto, etcétera.

**70.** Así, el ejercicio de este entramado instrumental, cuyo único arquitecto puede ser el legislador, es necesario para hacer efectivos los derechos sustantivos de las personas y a la par, su existencia tiene raigambre en uno de los derechos fundamentales que sustentan todo el sistema jurídico nacional: el de seguridad jurídica.

**71.** En efecto, esta Primera Sala ha sostenido que el derecho a la seguridad jurídica consagrado en la Constitución Federal es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. Su contenido esencial radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Véase al respecto los párrafos 66 a 68 del amparo en revisión 820/2011, resuelto el 8 de febrero de 2012, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). Reiterados en (sic).



**72.** Bajo esta misma línea de pensamiento, al resolver la contradicción de tesis 168/2004, explicó que la frase "en los plazos y términos que fijen las leyes" contenida en el propio artículo 17 constitucional como marco para el ejercicio de la función jurisdiccional, no se refiere sólo al ámbito temporal en que se debe instar, sino que incluye todas las formalidades, requisitos y mecanismos que el legislador prevea para cada clase de procedimiento, las que no rigen de forma exclusiva para las partes, sino para todos los sujetos del proceso, es decir, a todas las personas que participan en la relación jurídica procesal (Jueces, peritos, testigos, abogados, etcétera).

**73.** Formalidades que no son irrestrictas, pues su creación por el legislador necesita tener justificación constitucional, de modo que no puede establecer requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir. Sin embargo, ello no significa que todos los requisitos o formalidades sean inconstitucionales por sí mismos, pues como se explicó, su existencia es necesaria para garantizar la seguridad jurídica de los propios gobernados, a fin de que desde antes de la instauración del proceso tengan plena certeza de los plazos, términos, condiciones y demás formalidades a que serán sujetas sus pretensiones o defensas, con la correspondiente obligación de los órganos jurisdiccionales de respetarlas y cuyo incumplimiento, por unos y por otros, tiene consecuencias jurídicas.<sup>25</sup>

**74.** De lo anterior se concluye que la existencia de esas formalidades no es caprichosa, sino que tiene por finalidad que el legislador establezca mecanis-

<sup>25</sup> Al respecto es aplicable la tesis P./J. 113/2001, de rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTES-TAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉ-LLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.". Septiembre de 2001, Novena Época, registro digital: 188804. Derivada de la contradicción de tesis 35/2000, resuelta el 10 de septiembre de 2001, por unanimidad de nueve votos de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Genaro David Góngora Pimentel. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Juventino V. Castro y Castro.



mos que garanticen el respeto a los derechos de los propios gobernados a la seguridad jurídica y a la legalidad dentro de los procedimientos, quienes tendrán certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, previamente establecidos como lo exige el propio Texto Constitucional.

**75.** De igual forma, ha sido criterio de este Alto Tribunal que los gobernados no pueden consentir ni tácita ni expresamente algún procedimiento que no es el establecido por el legislador para el caso en concreto y seguido bajo los parámetros legales, pues la vía correcta para buscar la solución a un conflicto no es una cuestión que dependa de los particulares, ni siquiera del Juez, sino que está determinado por la misma ley y aceptar lo contrario, implicaría legitimar una resolución que se originó en un procedimiento contrario a las normas previstas para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los justiciables.<sup>26</sup>

**76.** En ese orden de ideas, la recta interpretación del tercer párrafo del artículo 17 constitucional conlleva la necesidad de que el juzgador realice una valoración particularizada de las violaciones procesales y su relevancia en la solución del fondo del asunto, de modo que, si a pesar de su existencia no se trastocó la igualdad de las partes, el debido proceso o algún otro derecho dentro del juicio, pueda obviarse su existencia con la finalidad de solucionar de fondo el asunto.

**77.** De lo anterior, podemos entender que una *formalidad* para efectos procesales se traduce en un requisito justificado, proporcional y válido que la ley exige para la eficacia de alguna actuación; concepción que se opone diametralmente a la de un *formalismo procedimental*, el cual alude a una exigencia formal innecesaria y excesiva para la eficacia de alguna actuación procedimental, que son los que la adición al Texto Constitucional ordena a los juzgadores obviar en beneficio del análisis del fondo de la controversia, en aras de una pronta y completa impartición de justicia.

**78.** Sobre esas bases, si la violación procesal incurrida en el asunto que dio origen al juicio de amparo del que deriva el presente recurso no fue sólo un

<sup>26</sup> En la contradicción de tesis 18/2012 (vid. supra nota 20).



*formalismo procedimental*, ni siquiera el incumplimiento a alguna de las formalidades que deben regir el proceso natural, sino la vía misma, que como se explicó se refiere a todo el conjunto de formalidades, plazos, términos y demás aspectos del proceso que el legislador estructuró en la ley para la solución de una determinada controversia y es, por ende, uno de los presupuestos procesales de mayor relevancia cuya ausencia impide tener plena certeza de que se respetó el derecho del demandado a la seguridad jurídica y legalidad, no es constitucionalmente válido aceptar que pueda obviarse y consentir su incumplimiento, so pretexto de fallar el fondo la litis del juicio, ya que no se satisfacen las exigencias constitucionales para ello.

**79.** En efecto, **uno de los requisitos que el artículo 17 constitucional establece para que los juzgadores puedan privilegiar la solución del fondo de la controversia, al margen de la existencia de violaciones procesales, es que con éstas no se haya transgredido algún otro derecho sustantivo de las partes**, lo que tiene lógica si se considera que conforme a la exposición de motivos, su adición no buscó permitir el incumplimiento de la ley, ni la eliminación de toda formalidad, sino únicamente la extinción de formalismos que impiden hacer justicia, pero con pleno respeto a los diversos imperativos constitucionales que rigen la función jurisdiccional.

**80.** Incluso, se explicó que no hacerlo generaría incertidumbre jurídica en detrimento de los propios justiciables, por lo que puede válidamente concluirse que para llevar a cabo la nueva obligación de privilegiar la solución del fondo de las controversias por encima de los formalismos procedimentales, los Jueces deben hacerlo con pleno respeto al debido proceso, equidad procesal y demás contenidos constitucionales, entre ellos, el derecho a la seguridad jurídica.

**81.** Con base en lo anterior, queda claro que aun ante el nuevo Texto Constitucional en comento, subsisten las razones expresadas por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 168/2004, en el sentido de que "Estimar que se puede convalidar un camino procesal incorrecto por la similitud que éste guarda con el correcto, generaría una situación de anarquía procesal y daría lugar a llevar juicios que irían en contra de las normas procesales que son imperativas, con la consiguiente inseguridad jurídica, pues no habría certeza respecto del Juez ante quien se debe solicitar la jurisdicción, cómo hacerlo, en qué plazos, con qué formalidades, etcétera. Por eso, no es posible declarar fundada



pero inoperante la excepción e improcedencia de la vía basándose en el hecho de que, si bien se tramitó el procedimiento en una vía equivocada, con el uso de ésta no se le causa agravio a la parte demandada porque, como ya se explicó, el uso de una vía incorrecta, per se, le causa agravio."

**82.** De lo que se sigue que si esta Primera Sala ya determinó que la tramitación de un juicio por la vía incorrecta causa agravio al demandado y transgrede en su perjuicio el derecho a la seguridad jurídica, no se satisface la exigencia prevista en la propia norma constitucional para obviar su incumplimiento, so pretexto de privilegiar el análisis del fondo sobre algún formalismo procedimental, pues, además de que la vía no es un mero formalismo procedimental, con su tramitación incorrecta se viola el derecho a la seguridad jurídica en perjuicio del demandado.

**83.** Consecuentemente y contrario a lo que resolvió el Tribunal Colegiado de Circuito, la adición del tercer párrafo al artículo 17 constitucional no dejó sin efectos la jurisprudencia 1a./J. 74/2005, de rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La existencia de diversas vías para lograr el acceso a la justicia responde a la intención del Constituyente de facultar al legislador para que establezca mecanismos que aseguren el respeto a la garantía de seguridad jurídica, la cual se manifiesta como la posibilidad de que los gobernados tengan certeza de que su situación jurídica será modificada sólo a través de procedimientos regulares, establecidos previamente en las leyes, esto es, en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, el solo hecho de que se tramite un procedimiento en la vía incorrecta, aunque sea muy similar en cuanto a sus términos a la legalmente procedente, causa agravio al demandado y, por ende, constituye una violación a sus derechos sustantivos al contravenir la referida garantía constitucional que inspira a todo el sistema jurídico mexicano, ya que no se está administrando justicia en los plazos y términos establecidos en las leyes."

**84.** Lo anterior se corrobora porque atendiendo a las razones expresadas en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al precepto constitucional y los dictámenes de las Cámaras del Congreso de la Unión, lo que se espera de



los Jueces nacionales con motivo de esta adición al artículo 17 constitucional, es un sano ejercicio de su función, privilegiando en todo momento la solución de fondo de la controversia y no la aplicación de formalismos sin sentido que lo aplacen injustificadamente como una mera salida fácil para cumplir con las cargas de trabajo, adoptando para ello una interpretación letrista del texto normativo y no entendida en su justa dimensión.

**85.** Ello, con la clara finalidad de evitar los retrasos injustificados en la impartición de justicia, erradicar ese tipo de prácticas indebidas, garantizar a las y los justiciables un acceso efectivo a la jurisdicción, de manera pronta, completa y expedita, impidiendo, además, la consecuente multiplicación de los medios de impugnación, el incremento en las cargas de trabajo y fallos inocuos que sólo dilatan la solución real del conflicto.

**86.** Como consecuencia de lo fundado del agravio anterior, resulta innecesario el estudio del diverso en el cual argumentó la aplicación retroactiva en su perjuicio de la adición del tercer párrafo al artículo 17 constitucional, pues aunque se le concediera razón no podría obtener un mayor beneficio que el alcanzado con la presente determinación.

## VI. Decisión

**87.** Ante lo fundado del agravio sometido a la jurisdicción de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado para que siguiendo la interpretación del artículo 17, párrafo tercero, constitucional que se realiza en esta sentencia, se abstenga de calificar inoperante el concepto de violación vinculado con la improcedencia de la vía, lo analice nuevamente y siguiendo las consideraciones expresadas en el presente fallo parta de la premisa consistente en que la tramitación de un juicio en la vía incorrecta es una violación al procedimiento que transgrede el derecho a la seguridad jurídica del demandado que no puede ser obviada mediante la aplicación del principio del privilegio del fondo sobre la forma, por no reunirse los requisitos constitucionales para ello. Asimismo, se abstenga de considerar que la jurisprudencia 1a./J. 74/2005, perdió vigencia con motivo de la adición del citado tercer párrafo del artículo 17 constitucional.



**88.** Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### RESUELVE:

PRIMERO.—**Se revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvase los autos al Tribunal Colegiado de Circuito para los efectos precisados en la parte final de esta resolución.

**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, 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 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 encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.), 2a./J. 98/2014 (10a.), 1a./J. 42/2007, 1a./J. 74/2005 y P./J. 113/2001 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 213, con número de registro digital: 2015595 y página 151, con número de registro digital: 2015591; 11, Tomo I, octubre de 2014, página 909, con número de



registro digital: 2007621; así como en el Semanario Judicial de la *Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXV, abril de 2007, página 124, con número de registro digital: 172759; XXII, agosto de 2005, página 107, con número de registro digital: 177529 y XIV, septiembre de 2001, página 5, con número de registro digital: 188804, respectivamente.

Las tesis aisladas 1a. XLII/2017 (10a.) y II. 1o. 130 C citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 871, con número de registro digital: 2014101, así como en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIII, febrero de 1994, página 443, con número de registro digital: 213639, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 168/2004-PS citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 108, con número de registro digital: 18981.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 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 día hábil siguiente, 16 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo directo en revisión 5934/2019.

El proyecto determina que el recurso de revisión **es procedente**, porque cumplido el requisito referente a la existencia de un tema de constitucionalidad, se advierte también actualizado el diverso de importancia y trascendencia.

Esto último, bajo la premisa de que como el Tribunal Colegiado lo reconoció, la interpretación directa del artículo 17, párrafo tercero, constitucional es un aspecto novedoso, puesto que el principio contenido en él fue incorporado mediante reforma publicada el quince de septiembre de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor a partir del catorce de marzo de dos mil dieciocho.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto, conforme al cual, la entrada en vigor de la adición del tercer párrafo al artículo 17 constitucional entraría en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



Asimismo, se establece que parte de la litis se centra en establecer si derivado de esta reforma quedó superado o no el criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la tramitación de un juicio en la vía incorrecta, por sí mismo causa agravio al demandado y transgrede su derecho a la seguridad jurídica.

Y, se precisa que en ese mismo sentido se pronunció esta Primera Sala al fallar el recurso de reclamación **2386/2019**, en sesión de veintinueve de enero de dos mil veinte, que ordenó la admisión del recurso de revisión que nos ocupa.<sup>2</sup>

Respetuosamente difiero de la conclusión en el sentido de que la importancia y trascendencia del asunto, derivan de la necesidad de pronunciarse esta Primera Sala sobre si el criterio emitido por la misma en torno a que la tramitación de un juicio en la vía incorrecta por sí misma causa perjuicio y transgrede el derecho de seguridad jurídica de la parte demandada o no.

Lo anterior, porque desde mi perspectiva, y siendo ése el motivo por el que me aparté de consideraciones en el recurso de reclamación que se cita, la importancia y trascendencia se actualiza porque el colegiado se aparta del criterio de esta Primera Sala vertido en la contradicción de tesis 168/2004, cuya vigencia subsiste posterior a la reforma constitucional. Sobre el tema, se cita el amparo directo en revisión 5745/2017,<sup>3</sup> resuelto el veinte de junio de dos mil dieciocho, esto es, con posterioridad a la reforma del tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, en el que esta Primera Sala específicamente precisó que *la formula incorporada al nuevo Texto Constitucional, lejos de cuestionar la doctrina de esta Corte, mantiene la condicionante de que ello no vulnere la igualdad, el debido proceso u otros derechos de las partes.*

Criterio que destacado quedó por esta Sala en ejecutoria de veintitrés de enero de dos mil diecinueve, al resolver la solicitud de la facultad de atracción 622/2018,<sup>4</sup> relacionada con las diversas 621/2018 y 623/2018, en la que pre-

<sup>2</sup> Por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien emitió su voto con el sentido, pero por distintas consideraciones, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

<sup>3</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien está con el sentido, pero por consideraciones distintas, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

<sup>4</sup> Resuelta por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de consideraciones y los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



cisamente se determinó que el amparo directo 579/2017, precedente del presente amparo directo en revisión, relacionado con los diversos 578/2017 y 580/2017, carecía de méritos que justificaran su resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior, al estimar que lo resuelto en la contradicción de tesis 168/2004, así como en el amparo directo en revisión 5745/2017, permitiría al Tribunal Colegiado resolver el asunto a la luz del artículo 17 de la Constitución, ya que la fórmula incorporada al nuevo Texto Constitucional, como recién se destacó, lejos de cuestionar la doctrina de esta Suprema Corte, mantenía la condicionante de que con ello no se vulnere la igualdad, el debido proceso u otros derechos de las partes.

Por lo anterior, considero que el requisito de importancia y trascendencia se actualiza por razones distintas a las establecidas en el proyecto, esto es, por considerar el suscrito la actualización del supuesto de la jurisprudencia 2a./J. 95/2018 (10a.), de la Segunda Sala, de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE IMPUGNE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELACIONADA CON UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL."

En esa medida, reitero mi decisión en cuanto al sentido del fallo alcanzado, pero expongo el presente voto concurrente, siempre respetuoso del criterio de mis compañeros, Ministras y Ministros de esta Primera Sala.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 95/2018 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 910, con número de registro digital: 2017838.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 168/2004-PS citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 108, con número de registro digital: 18981.

Este voto se publicó el viernes 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DEL FONDO SOBRE LA FORMA. LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO EN LA VÍA INCORRECTA NO ES UN MERO**



## **FORMALISMO QUE PUEDA OBIARSE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, CONSTITUCIONAL).**

Hechos: Una persona demandó en la vía ordinaria civil a una inmobiliaria el otorgamiento y firma de escritura de un contrato de compraventa de un inmueble. Al contestar, la empresa opuso la excepción de improcedencia de la vía, sustentada en que la relación entre las partes es mixta y, por tanto, se debió demandar en la vía ordinaria mercantil. La excepción fue desestimada en ambas instancias, bajo el argumento de que no le causaba perjuicio, dada la similitud de plazos entre ambas vías y porque la vía civil concede una mayor oportunidad probatoria. En el juicio de amparo directo, el Tribunal Colegiado consideró que no se argumentó cuál derecho fue trastocado con la tramitación del juicio en la vía incorrecta y que la jurisprudencia 1a./J. 74/2005 se emitió previo a la incorporación del tercer párrafo del artículo 17 constitucional, conforme al cual los Jueces deben privilegiar el fondo sobre la forma.

Criterio jurídico: La incorporación al Texto Constitucional de la obligación a cargo de las autoridades jurisdiccionales de privilegiar la solución de fondo de las controversias judiciales sobre los formalismos procedimentales no es irrestricto sino que está condicionado a que en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, no se afecte con su aplicación la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos. Por tanto, si con la tramitación de un juicio en la vía incorrecta se transgrede el derecho a la seguridad jurídica, no se cumplen los requisitos constitucionales para obviar dicha violación procesal con base en ese principio.

Justificación: La vía es un presupuesto procesal y, por ende, una condición de validez del proceso, que se concibe como el conjunto de formalidades adjetivas, plazos, términos y demás elementos que integran un procedimiento particular, estructurado y previamente establecido por el legislador en el cual deben seguirse los diferentes tipos de controversias que se puedan someter a la jurisdicción de un tribunal o autoridad que ejerce una función materialmente jurisdiccional. Su objetivo es dar efectividad a los derechos



sustantivos de las personas y su existencia deriva de uno de los derechos que sustenta todo el sistema jurídico nacional: la seguridad jurídica. Sobre esas bases, la tramitación del juicio en la vía incorrecta no es un mero formalismo procedimental, ni siquiera el incumplimiento a alguna de las formalidades que deben regir el proceso natural, sino la transgresión a toda la estructura creada por el legislador para la sustanciación de la controversia, cuya ausencia impide tener plena certeza de que se respetó el derecho del demandado a la seguridad jurídica y legalidad. Por ende, no es constitucionalmente válido aceptar que pueda obviarse y consentir su incumplimiento, so pretexto de fallar de fondo la litis del juicio, ya que no se satisfacen las exigencias constitucionales para ello, pues uno de los requisitos que el artículo 17 constitucional establece para que los juzgadores puedan privilegiar la solución del fondo de la controversia, al margen de la existencia de violaciones procesales, es que con éstas no se haya transgredido algún otro derecho sustantivo de las partes y con el trámite en la vía incorrecta de un litigio se transgrede el derecho a la seguridad jurídica.

#### 1a./J. 29/2021 (11a.)

Amparo directo en revisión 5934/2019. Bansi, S.A., Institución de Banca Múltiple. 29 de septiembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Jesús Iram Aguirre Sandoval.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 74/2005 citada, se publicó con el rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, agosto de 2005, página 107, con número de registro digital: 177529.

Tesis de jurisprudencia 29/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de tres de noviembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 16 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**COMPETENCIA PARA CONOCER DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA CUANDO EL SENTENCIADO SE ENCUENTRA INTERNO EN UN CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL, DE UNA DIVERSA ENTIDAD FEDERATIVA A AQUELLA EN LA QUE FUE SENTENCIADO. SE ACTUALIZA RESPECTO DEL JUEZ DE EJECUCIÓN PENAL QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DE UBICACIÓN DEL CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL EN EL QUE EL SENTENCIADO SE ENCUENTRA COMPURGANDO LA PENA DE PRISIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 64/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO. 25 DE AGOSTO DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

CONSIDERANDO:

**4. PRIMERO.—Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción



XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en sus términos el criterio que sustentó 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).";<sup>2</sup> así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a los puntos segundo, fracción VII, tercero y sexto, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; ello, en atención a que el conflicto denunciado, se suscitó entre criterios de Tribunales Colegiados que pertenecen a diversos circuitos judiciales, respecto de un tema que no requiere la intervención del Tribunal en Pleno. Lo anterior, además, con base en la decisión adoptada por este Alto Tribunal en sesión pública de once de octubre de dos mil once, derivada de la contradicción de tesis 259/2009.

**5. SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis, proviene de parte legítima, conforme a lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, con relación al 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo;<sup>3</sup> toda vez que fue hecha valer por el Juez de Ejecución Penal en el Estado de Guanajuato.

<sup>2</sup> Publicada en la página nueve del Tomo I, Libro VI, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

<sup>3</sup> **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 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."

**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"... II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



**6. TERCERO.—Criterios en conflicto.** Para determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se impone analizar las consideraciones y argumentos en que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones.

**7.1. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el conflicto competencial 6/2020.**

1) El catorce de febrero de dos mil dieciocho, el Juez de Control y Tribunal de Enjuiciamiento Oral del Distrito Judicial de Zacatecas, Zacatecas, en la causa penal \*\*\*\*\* , dictó sentencia en el procedimiento abreviado, en la que consideró a \*\*\*\*\* , como penalmente responsable del delito de robo equiparado, por el que le impuso, entre otras penas, \*\*\*\*\* años, \*\*\*\*\* meses de prisión.

En auto de cinco de marzo siguiente, se declaró firme la sentencia; y para su cumplimiento, se ordenó remitir copia certificada de las constancias, al Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales.

2) Conoció del asunto la Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Judicial de Zacatecas, con residencia en Cieneguillas, y en auto de doce de marzo posterior, ordenó formar la carpeta administrativa de ejecución con el número \*\*\*\*\* , y dar inicio al procedimiento correspondiente.

3) En oficio de siete de agosto subsecuente, el Juez de Control y Tribunal de Enjuiciamiento del Distrito Judicial de Zacatecas, informó al director del Centro de Reinserción Social Varonil de Cieneguillas, que \*\*\*\*\* , se acogió al beneficio de la medida cautelar anticipada, consistente en la presentación periódica ante la Unidad de Medidas Cautelares, en la causa penal \*\*\*\*\* .

4) En auto de doce de junio del mismo año, la Juez de Ejecución determinó que la carpeta administrativa de ejecución, se integró inobservando lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con lo que se vulneró el último párrafo del artículo 102 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,<sup>4</sup> por lo

<sup>4</sup> "Artículo 102. Puesta a disposición ...

"En caso de que el sentenciado se encuentre en libertad y se dicte una sentencia condenatoria con otorgamiento de sustitutivo penal, el Juez de Ejecución lo prevendrá para que en un plazo de tres días manifieste si se acoge a dicho beneficio, bajo el apercibimiento que de no pronunciarse se ordenará su reaprehensión."



que de oficio declaró la nulidad de todo lo actuado, y en la misma fecha, dictó auto de inicio del procedimiento de ejecución.

El veintinueve de noviembre siguiente, tuvo por recibido el oficio signado por el comandante del Grupo de Aprehensiones I, de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado, a través del cual, informó que dio cumplimiento a la orden de reaprehensión librada en contra de \*\*\*\*\* , por el delito de robo equiparado.

5) El veintiuno de enero de dos mil diecinueve, el director general de Prevención y Reinserción Social del Estado de Zacatecas, informó a la Juez de Ejecución, que su homólogo en Fresnillo, el veintidós de octubre de dos mil dieciocho, inició el procedimiento de ejecución de sanciones \*\*\*\*\* , derivado de la causa penal \*\*\*\*\* , del índice del Tribunal de Enjuiciamiento del Distrito Judicial de Fresnillo, en contra de \*\*\*\*\* , por el delito de secuestro agravado, en la que se dictó sentencia el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, en la que se le impusieron, entre otras penas, \*\*\*\*\* años de prisión; que la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, confirmó el nueve de mayo de dos mil dieciocho, y causó ejecutoria por ministerio de ley.

6) El catorce de febrero siguiente, la Juez de Ejecución con residencia en Cieneguillas, declaró procedente la acumulación de la carpeta \*\*\*\*\* a la \*\*\*\*\* .

7) En auto de dieciséis de junio posterior, tuvo por recibido el oficio a través del cual, se le informó que \*\*\*\*\* , fue trasladado del Centro Regional de Reinserción Social Varonil de Cieneguillas, Zacatecas; al Centro Federal de Readaptación Social Número 12 "CPS-GUANAJUATO". Al día siguiente, calificó de legal la determinación de traslado; y el veintiocho de octubre posterior, la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, declaró inadmisibles el recurso de apelación interpuesto por el sentenciado, en contra de esa calificación.

8) El ocho de noviembre subsecuente, la Juez de Ejecución con residencia en Cieneguillas, Zacatecas, declinó competencia al Juzgado de Ejecución de Sanciones en Ocampo, Guanajuato.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ello, de conformidad con lo siguiente:

"... Atentos al acuerdo general que dota de competencia en materia de ejecución de sanciones penales, a los Juzgados de Control y Tribunal de Enjuiciamiento de los Distritos Judiciales diversos



9) En resolución de diecinueve de febrero de dos mil veinte, el Juez de Ejecución Penal de Guanajuato, Guanajuato, en el cuadernillo \*\*\*\*\*, rechazó la competencia declinada a su favor.

10) En auto de diecinueve de mayo siguiente, la Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Judicial de Zacatecas, insistió en su planteamiento de incompetencia, y remitió los autos de la carpeta de ejecución \*\*\*\*\*, y su acumulada \*\*\*\*\*, al Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, para que resolviera el conflicto competencial que se suscitó.

11) Conoció del conflicto competencial, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, donde se registró con el número **6/2020**, y en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de votos, determinó que el Juzgado de Ejecución Penal del Distrito Judicial de Guanajuato, Guanajuato, era el órgano jurisdiccional competente para conocer del procedimiento de ejecución penal del sentenciado.

I) Para tales efectos, se atendió a lo dispuesto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial **206/2018**, en sesión de veinte de febrero de dos mil diecinueve.<sup>6</sup>

Así, se determinó que la cuestión consistía en determinar, cuál de los Jueces era competente para conocer del procedimiento de ejecución relativo al sentenciado, si la Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Zacatecas, con sede en Cieneguillas, en razón de que conoció de la ejecución de las penas dictadas en los procesos penales respectivos; o bien, el Juez de Ejecución Penal con sede en Guanajuato, por ser quien ejercía jurisdicción en el

---

al de la capital del Estado, emitido por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de fecha 19 de mayo del cursante año, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en el número 40 del miércoles 25 de mayo de 2016, en sus artículos 1, 3 y 4 del aludido acuerdo, este juzgado con los anteriores fundamentos declina competencia al Juzgado de Ejecución de Sanciones competente en Ocampo, Guanajuato, en virtud del traslado del sentenciado a aquel centro distrital, remítase la presente carpeta administrativa con todos y cada uno de sus anexos, al Juzgado referido, haciéndose las anotaciones en el Libro de Gobierno ..."

<sup>6</sup> Por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales quien está con el sentido, pero con algunas argumentaciones adicionales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).



Municipio de Ocampo, donde tenía asiento el centro de reclusión en el que se encontraba interno el sentenciado.

II) Se precisó que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los conflictos competenciales **343/2017**<sup>7</sup> y **25/2018**,<sup>8</sup> en sendas sesiones de veinticuatro de octubre y siete de noviembre de dos mil dieciocho, se pronunció sobre casos similares al que se resolvía, en el sentido de que la competencia correspondía al Juez de Ejecución de Sentencias que ejerciera jurisdicción en el lugar en el que se dictó la sentencia condenatoria; sin embargo, se destacó que en esos casos, la sentencia causó ejecutoria antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, específicamente, el nueve de abril de dos mil ocho y el tres de mayo de dos mil trece, respectivamente. Así lo destacó la Primera Sala, al resolver el conflicto competencial **206/2018**, de su índice.

A diferencia del caso, las sentencias condenatorias se declararon ejecutoriadas el cinco de marzo de dos mil dieciocho (causa penal \*\*\*\*\*), y el nueve de mayo de dos mil dieciocho (causa penal \*\*\*\*\*), es decir, cuando ya había entrado en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal (diecisiete de junio de dos mil dieciséis).

Razón por la que la Primera Sala precisó en el conflicto competencial **206/2018**, que a los correspondientes precedentes, les resultaba aplicable lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal, según el cual: *"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"*.

<sup>7</sup> 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 presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

<sup>8</sup> Por 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.



De ahí que se arribó a una conclusión distinta de la del conflicto competencial **206/2018**, a que hizo alusión el Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Guanajuato; pues la legislación aplicable era diferente, en atención a la fecha en que inició el procedimiento de ejecución. Esto es, aquellos casos se presentaron antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal; y en este último, ya había entrado en vigor.

III) Así, el asunto derivó de las causas penales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, que sustanciaron respectivamente ante el Juzgado de Control y Tribunal de Enjuiciamiento del Distrito Judicial de Zacatecas, Zacatecas, y el Tribunal de Enjuiciamiento del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas; en la primera, el catorce de febrero de dos mil dieciocho, se dictó sentencia en la que se declaró a \*\*\*\*\*, como penalmente responsable del delito de Robo equiparado, por el que se le impusieron, entre otras consecuencias jurídicas, una pena de prisión de \*\*\*\*\* años \*\*\*\*\* meses.

En la segunda causa penal, el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, se dictó sentencia que lo declaró penalmente responsable del delito de secuestro agravado, y se le impusieron, entre otras consecuencias legales, una pena privativa de la libertad de \*\*\*\*\* años.

Al causar ejecutoria dichas resoluciones, la Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Judicial de Zacatecas, Zacatecas, radicó las carpetas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, para conocer del procedimiento de ejecución penal.

Durante el trámite del procedimiento, el director general de Prevención y Reinserción Social del Estado de Zacatecas, informó a la Juez de Ejecución, que el quince de junio de dos mil diecinueve, el sentenciado fue trasladado por medidas de seguridad, al Centro Federal de Readaptación Social Número 12 "CPS-GUANAJUATO".

En atención a lo anterior, la Juez de Ejecución se declaró legalmente incompetente para conocer del procedimiento de ejecución penal \*\*\*\*\* y su acumulado \*\*\*\*\*, y la declinó a favor del juzgado de ejecución penal con jurisdicción en el referido Centro Federal de Reinserción Social.

Recibida la carpeta de ejecución, por auto de diecinueve de febrero de dos mil veinte, el Juez de Ejecución Penal con sede en Guanajuato, Guanajuato, no



aceptó la competencia declinada y ordenó la devolución del asunto a la Juez de Ejecución de Sanciones Penales en Zacatecas.

**IV)** Consecuentemente, se actualizó el conflicto competencial, por lo que habría que dilucidar a qué Juez de Ejecución le correspondía conocer del procedimiento de ejecución penal del sentenciado, que se encontraba recluido en el Centro Federal de Reinserción Social, en Ocampo, Guanajuato.

Así, una vez que en auto de cinco de marzo y nueve de mayo de dos mil dieciocho, se declararon firmes las sentencias condenatorias respectivas, el juzgador remitió copia certificada de esos fallos, al juzgado de ejecución de sanciones penales correspondiente, para que se iniciara la fase de ejecución respectiva; el Juez de Ejecución que conoció del asunto, tuvo por recibidas las constancias y radicó las carpetas de ejecución, en sendos autos de cinco de marzo de dos mil dieciocho *–el doce de junio siguiente se declaró insubsistente todo lo actuado y se dictó nuevo auto de inicio–* y veintitrés de mayo siguiente.

Fechas que resultaron sumamente relevantes, porque como se determinó, el procedimiento de ejecución comenzaba cuando la sentencia de condena causaba ejecutoria.

De ahí que si la sentencia que se dictó en la causa penal \*\*\*\*\* , se declaró ejecutoriada el cinco de marzo de dos mil dieciocho, y la pronunciada en la causa penal \*\*\*\*\* , se declaró firme el nueve de mayo de dos mil dieciocho; entonces, ya se encontraba vigente la Ley Nacional de Ejecución Penal, que entró en vigor desde el diecisiete de junio de dos mil dieciséis.

Por tanto, era esa legislación la que habría de regir los procedimientos que dentro de la etapa de ejecución de sentencia promoviera el justiciable. Así, conforme al artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la competencia de los Jueces de ejecución, se establecía en las leyes orgánicas o disposiciones generales que regían su jurisdicción, y sus límites territoriales podían ser establecidos o modificados mediante acuerdos generales.

En ese orden de ideas, si bien el justiciable fue sentenciado tanto por el Juez de Control y Tribunal de Enjuiciamiento del Distrito Judicial de Zacatecas,



Zacatecas, como por el Tribunal de Enjuiciamiento del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas; lo cierto era que se encontraba recluido en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12 "CPS- GUANAJUATO", con residencia en Ocampo, Guanajuato, por lo que el Juez competente para conocer del procedimiento de ejecución era el Juzgado de Ejecución Penal de Guanajuato, Guanajuato, por ser el órgano judicial que ejercía jurisdicción en el lugar de ubicación del referido centro federal.

V) Consecuentemente, se resolvió que la competencia para conocer del procedimiento de ejecución de las dos sentencias penales, se surtía a favor del Juzgado de Ejecución Penal de Guanajuato, por ser el que ejercía jurisdicción en el lugar donde se ubicaba el Centro Federal de Readaptación Social Número 12 "CPS- GUANAJUATO", donde se encontraba interno el sentenciado.

Se destacó que un criterio similar se aplicó al resolver el conflicto competencial **1/2020**, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil veinte.

## **8. II. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 9/2020.**

1) Derivado de la causa penal \*\*\*\*\* , del índice del Tribunal de Enjuiciamiento de la Primera Región Judicial en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, instruida en contra de \*\*\*\*\* , se originó, en el Juez de Ejecución Penal del Tercer Distrito Judicial del Estado, con residencia en Nuevo Laredo, la carpeta de ejecución \*\*\*\*\*.

2) En razón de que el sentenciado se encontraba recluido en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12 "CPS-GUANAJUATO", en el Municipio de Ocampo, Guanajuato, el Juez de Ejecución declinó su competencia para seguir conociendo de la carpeta de ejecución, a favor del Juez competente en ese Estado.

El asunto se turnó al Juez de Ejecución Penal de Guanajuato, Guanajuato, quien no aceptó la competencia, y devolvió los autos al Juez declinante; que a su vez, planteó el correspondiente conflicto competencial.



3) Conoció del asunto el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, con residencia en Reynosa, Tamaulipas, donde se registró con el número **9/2020**; y en sesión de nueve de julio de dos mil veinte, por unanimidad de votos, declaró competente al Juez de Ejecución Penal del Tercer Distrito Judicial del Estado de Tamaulipas, con residencia en Nuevo Laredo, para conocer del procedimiento de ejecución de la pena.

I) Para tales efectos, se atendió a lo dispuesto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial **260/2018**, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho.

II) Así, se destacó que la materia del conflicto, se centraba en la etapa de ejecución de la sentencia; y, por tanto, se debía tomar en cuenta que a la fecha del fallo, ya había entrado en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal.

La sentencia que se dictó en la carpeta procesal **\*\*\*\*\***, fue confirmada por la Sala Colegiada en Materia Penal, con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, el nueve de marzo de dos mil dieciocho; y la carpeta de ejecución, inició el cuatro de septiembre siguiente, en la que se ordenó recabar la información relativa para determinar a partir de cuándo empezaba a computarse la pena impuesta.

En ese orden de ideas, se determinó que si era a la autoridad judicial a la que le competía no sólo la imposición de las penas, sino su modificación y duración; entonces, el juzgador competente y la normatividad aplicable, debía guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción, que en el caso era el Código Penal para el Estado de Tamaulipas.

Por tanto, correspondía a un Juez de Ejecución Penal de la misma entidad federativa, pronunciarse sobre la ejecución de la pena; en el caso, el Juez de Ejecución Penal del Tercer Distrito Judicial en el Estado, con residencia en Nuevo Laredo, Tamaulipas.



III) No se soslayó que el sentenciado se encontrara recluido en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12 "CPS-GUANAJUATO", en Ocampo, Guanajuato, y que el Poder Judicial de ese Estado, ya contaba con Jueces especializados en ejecución de sanciones penales; sin embargo, se señaló que la pena se individualizó con apoyo en la legislación del Estado de Tamaulipas y, por tanto, correspondía a los Jueces de esa entidad, aplicar dichas disposiciones legales.

IV) El Juez competente, debía considerar los siguientes aspectos:

- Si durante la instrucción del procedimiento preliberacional respectivo, surgía la necesidad de aplicar un beneficio previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal, y ya en ese momento se encontraba en vigor y le resultaba más favorable al reo, así debía llevarlo a cabo; ello, con apoyo en el artículo tercero transitorio de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado de Tamaulipas.<sup>9</sup>

- Era factible respetar el principio de inmediación dentro del procedimiento jurisdiccional de ejecución de la pena, a través de los avances tecnológicos como la videoconferencia, para garantizar la presencia del sentenciado en las audiencias respectivas, sin menoscabo de llevar a cabo las diligencias necesarias a través de los medios de comunicación judiciales a los que hubiera lugar.

- Para desarrollar ese punto, era necesario tomar en consideración que si bien el proceso penal que dio lugar a la imposición de las penas del sentenciado, tuvo lugar en el anterior **proceso penal mixto**, actualmente era factible considerar que los Jueces penales, tanto federales como locales, tenían a su alcance los avances tecnológicos necesarios para garantizar la inmediación entre el Juez y el sentenciado, pues la normatividad federal aplicable al proceso penal acu-

<sup>9</sup> "Artículo tercero. Las solicitudes de libertad preparatoria, remisión parcial de la pena, conmutación, modificación de sanciones o de cualquier otra índole que se encuentren en trámite al entrar en vigor esta ley, se resolverán en lo procedente de acuerdo a ella, siempre que sea lo más benéfico para el solicitante."



satorio y oral, preveía la existencia de esos mecanismos para el desahogo de diligencias y rendición de declaraciones.<sup>10</sup>

- Por otro lado, la exigencia a que se refería ese punto, requería de la colaboración de los niveles de gobierno federal y local, tanto en el orden jurisdiccional como penitenciario. Así, conforme al artículo 18, tercer párrafo, de la Constitución General, los Gobiernos de la Federación y de los Estados podrían celebrar convenios para que los sentenciados por delitos en sus respectivos ámbitos extinguieran las penas impuestas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción distinta.

- Lo que explicaba la dispersión de la población penitenciaria en el país y exigía que las determinaciones judiciales que se adoptaran en el fuero competente fueran ejecutadas con apoyo de las autoridades penitenciarias respectivas.

Por tanto, se consideró que el Juez de Ejecución Penal del Tercer Distrito Judicial en el Estado, con residencia en Nuevo Laredo, Tamaulipas, era el competente para conocer del procedimiento de ejecución de la pena impuesta a \*\*\*\*\* , registrado como carpeta de ejecución \*\*\*\*\* , derivada de la carpeta procesal \*\*\*\*\* , del índice del Tribunal de Enjuiciamiento de la Primera Región Judicial en el Estado, con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas.

<sup>10</sup> Al respecto, resulta ilustrativo el contenido de los artículos 51 y 450 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que disponen lo siguiente:

**"Artículo 51.** Utilización de medios electrónicos

"Durante todo el proceso penal, se podrán utilizar los medios electrónicos en todas las actuaciones para facilitar su operación, incluyendo el informe policial; así como también podrán instrumentar, para la presentación de denuncias o querellas en línea que permitan su seguimiento.

"La videoconferencia en tiempo real u otras formas de comunicación que se produzcan con nuevas tecnologías podrán ser utilizadas para la recepción y transmisión de medios de prueba y la realización de actos procesales, siempre y cuando se garantice previamente la identidad de los sujetos que intervengan en dicho acto."

**"Artículo 450.** Videoconferencia

"Se podrá solicitar la declaración de personas a través del sistema de videoconferencias. Para tal efecto, el procedimiento se efectuará de acuerdo con la legislación vigente, dichas declaraciones se recibirán en audiencia por el órgano jurisdiccional y con las formalidades del desahogo de prueba."



### 9. III. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2019.

1) El dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, \*\*\*\*\*, fue sentenciado en la carpeta judicial \*\*\*\*\*, del índice del Juez del Sistema Penal Acusatorio y Oral, en funciones de Juzgado de Juicio en San Juan del Río, Querétaro, por el delito de homicidio calificado, por el que se le impusieron, entre otras penas, \*\*\*\*\* años de prisión; determinación que fue confirmada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, en el toca penal \*\*\*\*\*.

2) En auto de once de octubre siguiente, el Juzgado Único de Primera Instancia Penal en el Distrito Judicial de San Juan del Río, Querétaro, con funciones de Juez Penal del Sistema Tradicional y Especializado en Ejecución de Sanciones Penales, formó la carpeta única de ejecución \*\*\*\*\*, dio inicio al procedimiento respectivo, ordenó la prisión punitiva del sentenciado y solicitó a las autoridades penitenciarias las constancias correspondientes para proveer lo conducente.

3) En auto de veintidós de febrero de dos mil diecinueve, se tuvo por informado a las autoridades penitenciarias locales, que como medida urgente y excepcional, por razones de seguridad para garantizar la estabilidad y gobernabilidad del centro de internamiento, en resolución administrativa del día anterior, del comisionado estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro, autorizó y ejecutó el traslado del sentenciado del Centro Penitenciario CP3 Varonil de San Juan del Río, Querétaro, al Centro Federal de Readaptación Social Número 12 "CPS-GUANAJUATO", en Ocampo, Guanajuato. Se calificó de legal el traslado excepcional, y se declinó competencia para conocer del asunto, a favor del Juez de Ejecución de Penas del Sistema Oral del Distrito Judicial de Ocampo, Estado de Guanajuato, en atención a que el sentenciado se encontraba recluido en ese centro.

4) En contra de la resolución que calificó de legal el traslado excepcional, el sentenciado promovió recurso de apelación, del que conoció la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, donde se registró como toca penal \*\*\*\*\*, y en su momento se confirmó la determinación recurrida.



En cumplimiento a esa resolución, se ordenó remitir la carpeta única de ejecución \*\*\*\*\* , al Juez de Ejecución de Penas del Sistema Oral del Distrito Judicial de Ocampo, Estado de Guanajuato.

5) Conoció del asunto el Juez de Ejecución Penal en el Estado de Guanajuato, quien en auto de veintinueve de julio siguiente, no aceptó la competencia declinada y ordenó devolver los autos a su lugar de origen.

6) El Juez de Ejecución con residencia en San Juan del Río, Querétaro, en auto de quince de agosto posterior, insistió en que no era competente para conocer de la carpeta de ejecución, por lo que planteó conflicto competencial.

7) Conoció del asunto el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, con residencia en Querétaro, Querétaro, donde se registró con el número **7/2019**; y en sesión de doce de diciembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, declaró legalmente competente al Juez Único de Primera Instancia Penal del Distrito Judicial de San Juan del Río, Querétaro, en funciones de Juez Penal del Sistema Tradicional y Especializado en Ejecución de Sanciones Penales, para conocer de la carpeta de ejecución penal \*\*\*\*\* . Ello, al tenor de las siguientes consideraciones:

I) Se abandonó el criterio de interpretación del propio Tribunal Colegiado, sustentado en diversa integración, que dio lugar a la tesis de rubro: "COMPETENCIA PARA RESOLVER SOBRE LA EJECUCIÓN DE UNA PENA DE PRISIÓN IMPUESTA COMO SANCIÓN PRIVATIVA DE LA LIBERTAD. CORRESPONDE AL JUEZ DE EJECUCIÓN CON JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DE RECLUSIÓN DEL SENTENCIADO, Y NO DONDE AQUÉLLA SE IMPUSO."<sup>11</sup>

<sup>11</sup> **Texto:** "El procedimiento de ejecución de la pena de prisión impuesta a un sentenciado que solicita tramitaciones relacionadas con su ejecución que acontecieron durante la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, como el beneficio de la libertad condicionada, previsto en el artículo 136 de dicho ordenamiento, debe tramitarse conforme a esa ley, en términos de su artículo primero transitorio, pues entró en vigor, por regla general, al día siguiente de su publicación, y el segundo párrafo de su artículo tercero transitorio, que alude al vocablo 'los procedimientos', no se refiere a los procedimientos de ejecución en sentido amplio, sino a todas aquellas incidencias y tramitaciones, en concreto, que dirimen cuestiones relacionadas con la ejecución penal, y que pueden surgir de manera accesoria o aleatoria o en cualquier momento al procedimiento ordinario de ejecución,



Se destacó que el planteamiento en el conflicto, era similar al que se resolvió en el conflicto competencial **1/2018**, del índice del propio Tribunal Colegiado, relativo a establecer que como el sentenciado se encontraba interno en el Centro de Reinserción Social de San Juan del Río, Querétaro, debía conocer sobre el procedimiento de ejecución, el Juez Único de Primera Instancia Penal en el Distrito Judicial de San Juan del Río, Querétaro, con funciones de Juez Penal Especializado en Ejecución de Sanciones Penales, porque ese centro carcelario estaba en la circunscripción territorial en que ejercía su jurisdicción, derivado de la regla de competencia impuesta por el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a efecto de determinar que el Juez que debía resolver sobre la ejecución de una pena de prisión, lo era el que tuviera jurisdicción en el lugar de reclusión del sentenciado, y no donde se hubiera impuesto la sanción en ejecución; es decir, se siguió el criterio de ubicación territorial del sentenciado, que se encontraba compurgando la pena de prisión punitiva.

Así, para justificar el abandono de criterio, se retomaron algunos conceptos fundamentales y circunstancias jurídicas que imperaban en ese momento en el orden jurídico aplicable en materia de ejecución de sanciones penales, así como los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que abordó el tema de la interpretación que debía darse al artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

II) Se destacó que el Juez de Ejecución Penal del Estado de Guanajuato, no aceptó la competencia que se declinó a su favor, por estimar que se encontraba en supuestos similares a los que resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte, en los conflictos competenciales **260/2018** y **126/2017**, en los que determinó, en esencia, conforme a la misma interpretación del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

---

por lo cual, debe aplicarse esa ley nacional, pues es la vigente al momento en el que el sentenciado formula sus solicitudes relacionadas con aquélla. En este sentido, debe ponderarse la regla de competencia impuesta en el artículo 24 de la ley indicada, para determinar que el Juez que debe resolver sobre la ejecución de una pena de prisión impuesta como sanción privativa de la libertad, es el que tenga jurisdicción en el lugar de reclusión del sentenciado, y no donde se haya impuesto la sanción en ejecución.". **Datos de identificación:** Tesis aislada número XXII.P.A.40 P (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo III, materia penal, página 2191.



Se citó, a guisa de ejemplo, el conflicto competencial **260/2018**, que derivó del conflicto entre el Juzgado de Ejecución Oral del Distrito Judicial con sede en Guanajuato (Juzgado de Ejecución Penal de Guanajuato), con el Juzgado de Ejecución Penal del Cuarto, Decimoprimer y Decimocuarto Distritos Judiciales del Estado de Tamaulipas con sede en Matamoros.

Caso en el que una persona sentenciada en el Estado de Tamaulipas, por un delito del fuero común, fue trasladada al Centro Federal de Readaptación Social Número 12 de Ocampo, Guanajuato. Posteriormente, solicitó un beneficio carcelario, y el Juez de Ejecución de Tamaulipas declinó competencia a favor del primero, pero como no la aceptó, se planteó el conflicto competencial.

Así, la Primera Sala determinó que la competencia para conocer de la vigilancia y control de la pena privativa de libertad, hasta su extinción, se surtía a favor del Juez de Ejecución Penal del Cuarto, Decimoprimer y Decimocuarto Distritos Judiciales del Estado de Tamaulipas con sede en Matamoros, y no a favor del órgano jurisdiccional que emitió la sentencia de condena, porque debían ser las leyes estatales de esa entidad, las que prevalecieran, con independencia del lugar donde se encontrara recluso el sentenciado. Criterio que reiteró la Primera Sala, en el conflicto competencial **126/2017**.

III) Lo anterior, bajo el argumento de que la normativa relacionada con la etapa de la ejecución de la pena, tenía más bien un carácter sustantivo, por ser una consecuencia natural de la pena impuesta por el juzgador respectivo; consecuentemente, tanto el Juez, como la normatividad aplicable, debían guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción.

Así, para decidir el Juez competente, era necesario superar el primer obstáculo, que correspondía al fuero en el que fue impuesta la pena al sentenciado; es decir, debía ser un Juez de Ejecución del fuero común, el que debía pronunciarse sobre su ejecución.

IV) En ese orden de ideas, se destacó que el procedimiento de ejecución de la pena, tuvo lugar el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, cuando



la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, resolvió el toca penal acusatorio \*\*\*\*\* , en el que confirmó la sentencia de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, en la que \*\*\*\*\* , fue sentenciado en la carpeta judicial \*\*\*\*\* , en la que se le impusieron, entre otras penas, \*\*\*\*\* años de prisión. Así, el once de octubre de dos mil dieciocho, se inició el procedimiento ordinario de ejecución, y hasta el quince de agosto de dos mil diecinueve, se emitió la resolución que dio lugar al conflicto competencial.

Por tanto, como primera conclusión, se determinó que debía ser un Juez de Ejecución del fuero común, el que debía pronunciarse sobre la ejecución de la pena de \*\*\*\*\* .

Sin que resultara obstáculo que el sentenciado se encontrara recluso en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12, ubicado en el Municipio de Ocampo, Guanajuato; pues para decidir el Juez competente, era necesario superar el primer obstáculo, que correspondía al fuero en el que se impuso la pena al sentenciado.

En un segundo lugar, eran competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal, los Jueces en cuya circunscripción territorial se encontrara la persona privada de la libertad, con independencia de la circunscripción territorial en la que se hubiera impuesto la sanción en ejecución.

Una conclusión superficial, llevaría a sostener, de manera inmediata, que entonces era competente el Juez de Ejecución local que radicaba en el Estado de Guanajuato.

Sin embargo, existía un obstáculo legal para que fuera competente para conocer del procedimiento de ejecución penal con motivo de la pena de prisión impuesta a \*\*\*\*\* , que consistía en que dicho juzgador tendría que aplicar su propia legislación sustantiva en esa materia, siendo que la pena fue individualizada con apoyo en la legislación del Estado de Querétaro; lo que no era el propósito de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que partía del supuesto de que sólo existía una legislación única en la materia y, por tanto, para casos como



los que se analizaban, era necesario hacer coherente tanto la competencia por razón de fuero (local), como la uniformidad de la legislación aplicable.

En ese orden de ideas, ante el riesgo de incurrir en la fragmentación normativa expuesta, se retomó la premisa de que la normativa relacionada con la ejecución de la pena y medidas de seguridad, incluidos la obtención de beneficios preliberacionales, en su caso, tenía más bien un carácter sustantivo, porque era consecuencia natural de la pena individualizada por el juzgador respectivo; y, en consecuencia, tanto el Juez competente como la normatividad aplicable, debían guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción. Por tanto, no era opción el fincar la competencia en favor del Juez de Ejecución Penal en Guanajuato, Guanajuato, porque no podía pronunciarse sobre la ejecución de la pena de un sentenciado en otra entidad federativa.

Y si bien en la legislación interna del Estado de Querétaro, no se encontraba redactado el supuesto de competencia al que se refería el conflicto competencial, relativo a que los Jueces de Ejecución Locales pudieran conocer y resolver de los incidentes de ejecución de sentencia de los sentenciados por el Poder Judicial del Estado de Querétaro, que se encontraran compurgando la sanción penal en un Centro Federal de Reinserción Social ubicado en diversa entidad federativa; sin embargo, para la solución del caso se acudió a la naturaleza jurídica de las instituciones en juego y considerar que la sentencia condenatoria y su ejecución, se regían por una unidad normativa.

Esto es, se debía respetar la premisa de que todo lo relativo a la condena y su ejecución, se regulaban por el mismo derecho sustantivo, con algunas precisiones.

Así, se respetaba el fuero local en el que se dictó la sentencia, así como la aplicación de la normatividad sustantiva con la que se le sentenció; sin que ello constituyera una prórroga de jurisdicción al Estado de Guanajuato, sino el ejercicio constitucional de la competencia atribuida al Juez de la causa penal para modificar el título que daba lugar a la ejecución penal; con la particularidad de que esa modificación debía surtir efectos en una entidad federativa distinta, por las condiciones de dispersión de la población penitenciaria que imperaba en el país.



Además, el artículo tercero transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal, determinaba la legislación aplicable para resolver los procedimientos de ejecución iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley Federal.<sup>12</sup>

Así, al no encontrarse dentro de ese apartado la regla de competencia a que se refería el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no era posible privilegiar, en esta ocasión, la posible competencia de un Juez que radicara en el territorio en el que se encontrara ubicado físicamente el promovente.

Por tanto, correspondía al Juez Único de Primera Instancia Penal del Distrito Judicial de San Juan del Río, Querétaro, en funciones de Juez Penal del Sistema Tradicional y Especializado en Ejecución de Sanciones Penales, la competencia para continuar el conocimiento y resolver de la carpeta de ejecución del enjuiciado \*\*\*\*\*; que se encontraba recluido en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12 "CPS-GUANAJUATO"; y en consecuencia, se le debían remitir los autos para el trámite respectivo.

**CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.** Sobre la base de lo anterior, debe dilucidarse, en primer lugar, si existe o no la contradicción de tesis que se denunció.

<sup>12</sup> **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.

"A partir de la entrada en vigor de la presente ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma.

"En el caso concreto, el procedimiento de ejecución de sentencia inició el once de octubre de dos mil dieciocho, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal y la segunda parte del párrafo en estudio establece un imperativo para las autoridades jurisdiccionales en materia de ejecución penal de todo el país, que consiste en aplicar los **mecanismos de control jurisdiccional** previstos en la Ley Nacional, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional, sin embargo, dichos mecanismos están comprendidos a partir del artículo 120 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, inserto dentro del título IV, capítulo V, denominado precisamente 'Procedimiento jurisdiccional'."



**11.** Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado 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.** Lo anterior, quedó plasmado en la tesis jurisprudencial en materia común, número P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

**13.** En complemento, esta Primera Sala ha sostenido que como la finalidad de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos a fin de generar seguridad jurídica.

**14.** Entonces, para que exista una contradicción de tesis, debe verificarse:

**A.** Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuera.

**B.** Entre los ejercicios interpretativos respectivos, exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico; ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

**15.** En ese orden de ideas, existe la contradicción de tesis que se denunció, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos judiciales contendientes, examinaron un mismo punto jurídico y adoptaron posiciones discrepantes; cuestiones que se reflejaron en los argumentos que soportaron sus respectivas decisiones.



**16.** En efecto, en los criterios en conflicto se abordó un mismo problema jurídico, relativo a determinar el Juez de Ejecución Penal que resultaba competente para conocer del procedimiento de ejecución; esto es, el de la entidad federativa en la que se instruyó la causa penal y se dictó la sentencia de condena respectiva; o bien, el de la jurisdicción en que se ubica el centro de readaptación social en el que se encuentra el sentenciado compurgando la pena de prisión.

**17.** Cabe destacar que los asuntos de los que conocieron los Tribunales Colegiados contendientes, tuvieron como nota en común, que las sentencias respectivas se emitieron y causaron ejecutoria bajo la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal –a partir del diecisiete de junio de dos mil dieciséis–.

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.	Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito.	Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito.
<p>Se informa que las sentencias relativas se emitieron el catorce de febrero de dos mil dieciocho y el veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete.</p> <p>Causaron ejecutoria el cinco de marzo de dos mil dieciocho y el nueve de mayo de dos mil dieciocho.</p>	<p>Se informa que la sentencia dictada en la carpeta procesal respectiva, fue confirmada el nueve de marzo de dos mil dieciocho, y la carpeta de ejecución inició el cuatro de septiembre siguiente.</p>	<p>Se informa que el dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, se emitió sentencia, y causó ejecutoria por ministerio de ley.</p>

**18.** No obstante lo anterior, arribaron a conclusiones diferentes:

**19.** El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, determinó que era competente para conocer del procedimiento de ejecución penal, el Juez de Ejecución con jurisdicción en la entidad federativa en que el sentenciado se encontraba compurgando la pena de prisión; es decir, en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12, en el Municipio de Ocampo, Guanajuato. Ello, con independencia de que las sentencias condenatorias se hubieran dictado en el Estado de Zacatecas; con lo que se dio preminencia a la fecha en que cau-



saron ejecutoria dichas sentencias, bajo el argumento de que el procedimiento de ejecución comenzaba cuando la sentencia de condena causaba ejecutoria, y la fecha en que entró en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal, en términos de su artículo 24, que se refería a la regla de competencia.

**20.** El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, determinó que era competente para conocer del procedimiento de ejecución de la sentencia, el Juez de Ejecución de la entidad federativa en la que se instruyó la respectiva causa penal y se dictó sentencia; esto es, el Juez de Ejecución del Estado de Tamaulipas, con independencia de que el sentenciado se encontrara cumpliendo la pena de prisión en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12, en el Municipio de Ocampo, Guanajuato. Ello, por ser la autoridad judicial a la que le competía no sólo la imposición de las penas, sino su modificación y duración. Así, tanto el juzgador competente como la normatividad aplicable, debían guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción, que en el caso era el Código Penal para el Estado de Tamaulipas.

**21.** Y en términos similares se pronunció el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, al considerar que con independencia de que el sentenciado se encontrara cumpliendo la pena de prisión en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12, ubicado en el Municipio de Ocampo, Guanajuato, determinó que era competente para conocer del procedimiento de ejecución, el del Estado de Querétaro, por ser en el que se dictó la sentencia respectiva; pues el Juez competente como la normatividad aplicable, debía guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción.

**22.** Posturas divergentes que llevaban a esta Primera Sala de la Suprema Corte, a determinar que el diferendo que existe, se centra en resolver el siguiente cuestionamiento:

**23. ¿La competencia para conocer del procedimiento de ejecución de sentencia, bajo la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se actualiza respecto del Juez de Ejecución Penal de la entidad federativa en la que se instruyó la causa penal y se dictó la sentencia de condena respectiva; o**



## **bien, el de la jurisdicción en que se encuentra el centro de readaptación social en el que el sentenciado está compurgando la pena de prisión?**

**24.** Sin que sea óbice, para determinar la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que los criterios sustentados por los tribunales contendientes, no constituyan 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.

**25.** 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:

"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."

**26.** Tampoco es obstáculo para determinar la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que el criterio de alguno de los Tribunales Colegiados



contendientes, pudiera ser erróneo o inaplicable, pues el objetivo fundamental de esta vía, es el terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, evitando así que se siga resolviendo de forma diferente o incorrecta; con lo que se salvaguarda la garantía de seguridad jurídica y se preserva la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional, al fijar el verdadero sentido y alcance del supuesto jurídico por el que se originó la oposición de criterios.

**27.** Situación que salva la diferencia entre los razonamientos legales que emplearon los Tribunales Colegiados contendientes, para sustentar sus correspondientes criterios; esto es, no podría determinarse la inexistencia de contradicción de tesis por esa sola circunstancia, cuando es precisamente el fundamento que emplearon, lo que los llevó a resolver en el sentido que lo hicieron.

**28.** Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P./J. 3/2010, 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 XXXI, febrero de dos mil diez, página seis, de rubro y texto siguientes:

"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."

**29. QUINTO.—Estudio de fondo.** Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a las siguientes consideraciones.

**30.** En efecto, previo a resolver sobre el fondo del asunto, cabe destacar que esta Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver el conflicto competencia **206/2018**,<sup>13</sup> en sesión de veinte de febrero de dos mil diecinueve, presentado bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá,<sup>14</sup> ya se ocupó de analizar el problema jurídico planteado, y de dicho estudio se desprende la respuesta a la interrogante que derivó de la presente contradicción de criterios.

**31.** Así, pese a que este Alto Tribunal ya abordó y resolvió formal y materialmente el tema a que se constriñe la presente contradicción de tesis; ello no es suficiente para que se declare sin materia el asunto, porque como se puede apreciar, el precedente de cita no es suficiente para integrar la correspondiente jurisprudencia y, por ende, generar la certeza jurídica necesaria sobre el problema a dilucidar, que es lo que constituye el objeto que le corresponde a las contradicciones de tesis.

**32.** Al respecto resulta aplicable la tesis en materia común, de esta Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época,

<sup>13</sup> Suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia de Ejecución Penal del Cuarto, Décimo Primero y Décimo Cuarto Distritos Judiciales del Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, y el Juzgado de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.

<sup>14</sup> Por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales quien está con el sentido, pero con algunas argumentaciones adicionales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



Libro VII, abril de dos mil doce, Tomo 1, número 1a. XXI/2012 (10a.), página ochocientos sesenta y cuatro, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. NO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AUNQUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HAYA RESUELTO UN ASUNTO SOBRE EL MISMO TEMA, SI AÚN NO SE HA INTEGRADO JURISPRUDENCIA. La circunstancia de que este alto tribunal resuelva un asunto con motivo de sus atribuciones y que su pronunciamiento corresponda al tema de una discrepancia de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito, no debe llevar a declarar sin materia la contradicción de tesis respectiva en relación con el punto controvertido, si aún no se ha integrado jurisprudencia. Ello es así, porque la obligación de dirimir el criterio que debe prevalecer busca dar certidumbre y seguridad jurídica a los gobernados."<sup>15</sup>

**33.** En ese orden de ideas, en respuesta al punto de contacto entre los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes, se tiene que esta Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver el conflicto competencial **206/2018**, desarrolló la siguiente doctrina:

"La problemática jurídica que nos ocupará puede frasearse a través de la siguiente pregunta:

"¿Qué juzgado de ejecución penal es legalmente competente para conocer del procedimiento de ejecución relacionado con la sanción y demás consecuencias jurídicas impuestas al sentenciado **\*\*\*\*\***, por el Juez Segundo Penal de Primera Instancia del Cuarto Distrito Judicial del Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, al resolver la causa penal **\*\*\*\*\***?"

"A fin de contestar ese cuestionamiento, resulta importante partir de las posturas que cada uno de los órganos en conflicto sostuvieron. ...

<sup>15</sup> Contradicción de tesis **393/2011**. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal del Sexto Circuito. Primero de febrero de dos mil doce. La votación se dividió en dos partes: mayoría de tres votos por lo que hace a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cuatro votos respecto del fondo. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Horacio Nicolás Ruiz Palma



"Para dar respuesta a la interrogante planteada se retomarán algunas de las consideraciones expuestas por esta Primera Sala al resolver el conflicto competencial 343/2017.<sup>16</sup> En ese sentido, en la presente ejecutoria se abordarán los siguientes tópicos: i) El concepto de ejecución de la sentencia penal; ii) la naturaleza de los beneficios preliberacionales, distinguiéndolos de las condiciones de internamiento del sentenciado; iii) la vigencia, a la fecha del presente fallo, de la legislación federal única en materia de ejecución de sanciones penales y la división de fueros que ésta preserva; y, iv) la conclusión de que es un Juez Local, correspondiente al fuero en que se encuentra recluido el procesado, el competente para conocer del procedimiento de ejecución. Al final esta Primera Sala fijará algunas condiciones que conforme a la ley deberá observar el Juez competente durante la instrucción del procedimiento respectivo.

### "i) El concepto de ejecución de la sentencia penal

"En el ámbito jurídico, se entiende por ejecución el cumplimiento o satisfacción de una obligación, cualquiera que fuere la fuente de la que proceda, ya sea contractual, legal o judicial. Cuando la obligación está contenida en una sentencia judicial, entonces se le puede denominar condena.<sup>17</sup> Tratándose de la sentencia penal, la condena es la sanción o pena individualizada por el juzgador frente a la comisión del ilícito penal. Cuando ésta consiste en la privación de la libertad, la misma se compurga en los establecimientos o centros de internamiento establecidos por el Estado.

"Ahora bien, para que la condena penal sea ejecutable, exigible o susceptible de cumplimiento forzoso, es menester que la sentencia adquiera la calidad de ejecutoria.<sup>18</sup> Esta cualidad se adquiere, en términos de ley, cuando no es susceptible de ulteriores impugnaciones o discusiones, de tal modo que ha adqui-

<sup>16</sup> Resuelto en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Votaron en contra el Ministro José Ramón Cossío Díaz y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quienes se reservaron el derecho de formular su respectivo voto particular.

<sup>17</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, D-H, México, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, foja 1232.

<sup>18</sup> Del latín *executorius*, derivado del verbo *exsequor*, que significa "cumplir, ejecutar". *Ibid.*, página 1237.



rido la autoridad de la cosa juzgada. En este sentido, sentencia ejecutoria es lo mismo que sentencia firme o sentencia ejecutoriada, como se le denomina comúnmente en la legislación procesal.<sup>19</sup>

"Por tanto, una vez que la sentencia penal de orden condenatorio ha causado ejecutoria, puede sostenerse que ha concluido el proceso penal y que debe abrirse una nueva etapa, denominada 'de ejecución'.

"En este sentido, en la jurisprudencia P./J. 17/2012 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aprecia una distinción entre la emisión de la resolución penal y el estricto cumplimiento de la pena en la forma en que fue pronunciada en la ejecutoria como dos etapas que merecen ser diferenciadas; asimismo, que los temas relativos a la ejecución de la pena son la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Ídem.

<sup>20</sup> "PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011. Con la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de las penas, al ponerse de manifiesto que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país si la ejecución de las penas seguía bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo; de ahí que para lograr esa transformación se decidió reestructurar el sistema, circunscribiendo la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y confiando exclusivamente al Poder Judicial la de ejecutar lo juzgado, para lo cual se creó la figura de los 'Jueces de ejecución de sentencias', que dependen del correspondiente Poder Judicial. Lo anterior pretende, por un lado, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, pues será en definitiva el Poder Judicial, de donde emanó dicha resolución, el que vigile el estricto cumplimiento de la pena en la forma en que fue pronunciada en la ejecutoria y, por otro, acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones, de manera que todos los eventos de trascendencia jurídica que durante la ejecución de la pena puedan surgir a partir de la reforma constitucional, quedan bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal, tales como la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas.". **Datos de identificación:** Jurisprudencia, número P./J. 17/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, materias constitucional, penal, página 18.



"En el mismo sentido, la jurisprudencia de esta Primera Sala ha reconocido que la designación del lugar en el que habrá de compurgarse la pena privativa de la libertad constituye una resolución que forma parte de la etapa de ejecución de las penas.<sup>21</sup>

"En consecuencia, para efectos del presente conflicto competencial, la etapa de ejecución de la pena hará referencia al procedimiento a través del cual se obtiene el cumplimiento de la sentencia penal de condena que ha causado ejecutoria, incluyendo las incidencias que surjan durante la vida penitenciaria y los beneficios a los cuales tiene derecho el sentenciado en términos del segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución General. Este concepto resulta aplicable cualquiera que sea la legislación procesal penal que pudiera estar en juego en el presente conflicto competencial.

"Lo anterior arroja la conclusión de que en el caso a estudio, el procedimiento de ejecución de la pena inició a partir de que la **sentencia condenatoria causó ejecutoria**, lo cual, como se informó en los antecedentes de esta sentencia, tuvo lugar el **dieciocho de julio de dos mil dieciséis**, fecha en la cual el

<sup>21</sup> "PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD. LA DESIGNACIÓN DEL LUGAR EN EL QUE HABRÁ DE COMPURGARSE, CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN QUE FORMA PARTE DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE LAS PENAS Y, POR LO TANTO, SU DEFINICIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL. La designación del lugar en el que el sentenciado deberá compurgar la pena privativa de libertad que se le ha impuesto, constituye un acto que forma parte de la ejecución de las penas y, en consecuencia, de conformidad con lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2012 (10a.), (1) su definición es competencia exclusiva del Poder Judicial. Lo anterior, porque la posibilidad del sentenciado de compurgar su pena en el centro de reclusión más cercano a su domicilio constituye un derecho humano que se encamina a propiciar su reintegración a la comunidad; de ahí que esta determinación sea un acto susceptible de vulnerar los derechos humanos del sentenciado, por lo que acorde con el enfoque proteccionista expuesto por el Constituyente Permanente en la reforma de 18 de junio de 2008, resulta idóneo que sea el Poder Judicial, en su papel de garante, el que se pronuncie sobre tal aspecto, a efecto de evitar actuaciones arbitrarias por parte de la autoridad. Esta conclusión resulta armónica con la distribución de competencias establecida por el Constituyente en relación con el sistema penitenciario, pues debe decirse que esta designación resulta ajena a las facultades de administración reservadas al Poder Ejecutivo, toda vez que dicho acto no se encamina a la organización interna de los centros penitenciarios, sino que atañe a la esfera de derechos de los condenados a compurgar una pena privativa de libertad, de ahí que deba considerarse dentro de las facultades exclusivas de la autoridad judicial.". **Datos de identificación:** Jurisprudencia, número 1a./J. 59/2016 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, materia constitucional, página 871.



Juez Segundo Penal de Primera Instancia del Cuarto Distrito Judicial en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros declaró ejecutoriada la sentencia definitiva y puso al sentenciado a disposición de un Juez de Ejecución Penal.

### **"ii) La naturaleza de los beneficios preliberacionales y su distinción de las condiciones de internamiento del sentenciado**

"Los Códigos Penales de las entidades federativas y de la Federación, son las normas sustantivas que regulan la naturaleza y los supuestos de procedencia de los beneficios preliberacionales. Para ello, reconocen que a la autoridad judicial le compete no sólo la imposición de las penas, sino su modificación y duración, mientras que al Ejecutivo Federal le corresponde la administración de los centros de reclusión y compurgación de las mismas.<sup>22</sup> Esto último, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución General.<sup>23</sup>

"De este modo, los beneficios preliberacionales se regulan por disposiciones de naturaleza sustantiva, pues constituyen una variante de la ejecución de la pena o de su modificación y duración.

"En cambio, la administración de la vida penitenciaria y, por ende, las condiciones de internamiento de los reclusos atiende más bien a cuestiones de organización fáctica que competen a la administración pública federal o local, las cuales, en primer orden, están sujetas a las decisiones que el Poder Ejecutivo Federal adopte a través de las dependencias correspondientes.

"Ahora, como ya quedó sentado, la normativa relacionada con el otorgamiento de beneficios preliberacionales, tiene, más bien un carácter sustantivo, son consecuencia natural de la pena impuesta por el juzgador respectivo y, en consecuencia, tanto el Juez competente como la normatividad aplicable debe guar-

<sup>22</sup> Al respecto, resulta ilustrativo el contenido del artículo 77 del Código Penal Federal, el cual dispone lo siguiente:

**"Artículo 77.** Corresponde a la autoridad jurisdiccional la imposición de las penas, su modificación y duración; asimismo, al Ejecutivo Federal la administración penitenciaria."

<sup>23</sup> **"Artículo 21.** ... La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. ..."



dar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción.

**"iii) La vigencia, a la fecha del presente fallo, de la legislación federal única en materia de ejecución de sanciones penales y la división de fueros que ésta preserva**

"Centrada la materia del presente conflicto competencial a todo lo relativo a los beneficios preliberacionales, es menester considerar que a la fecha del presente fallo ya entró en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Al respecto, se advierte que en virtud de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para expedir una legislación única en materia de ejecución de penas.<sup>24</sup>

"De acuerdo con el artículo segundo transitorio, segundo párrafo, de dicha reforma, la legislación vigente en materia de ejecución de penas expedida por los Estados continuaría en vigor hasta que iniciara la vigencia de la legislación nacional.<sup>25</sup>

"El Congreso de la Unión expidió la **Ley Nacional de Ejecución Penal**, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el **dieciséis de junio de**

<sup>24</sup> Dicha disposición constitucional establece:

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

**"XXI.** Para expedir:

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

<sup>25</sup> **"Segundo.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

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



**dos mil dieciséis**, misma que, de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación,<sup>26</sup> con excepción de las porciones normativas específicamente mencionadas en su transitorio segundo, las cuales en unos casos lo harían uno o dos años después, pero sin exceder las fechas establecidas en ese mismo precepto.<sup>27</sup>

"Respecto de dicho artículo transitorio, cabe precisar que, el Estado de Oaxaca, donde está recluso el condenado, no hizo declaratoria expresa alguna respecto de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución; sin embargo, las dos fechas previstas en el transitorio mencionado ya fenecieron y, por tanto, debe aplicarse la mencionada ley en todos sus aspectos.

<sup>26</sup> **"Primero.** La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo a los artículos transitorios siguientes."

<sup>27</sup> **"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, 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."



"Lo relevante, para efectos de resolver el presente conflicto competencial, es que ya se encuentra en vigor la regla de atribución de competencia por fuero y territorio en materia de ejecución de sanciones penales, así como el respectivo procedimiento jurisdiccional a través del cual se resuelve acerca del otorgamiento de los beneficios preliberacionales, todo lo cual está previsto en los artículos 24 y 120 al 129, respectivamente, de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Conviene transcribir, a continuación, el numeral citado en primer término:

"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."

"Como se aprecia de dicho numeral, la Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce como primer criterio de competencia de los Jueces de ejecución, el relativo al fuero, sea este local o federal; consideración que también se encuentra comprendida en el artículo 3o., fracción XI, del mismo ordenamiento legal:

"Artículo 3. Glosario

"Para los efectos de esta *ley*, según corresponda, debe entenderse por:

"...



"XI. Juez de Ejecución: A la autoridad judicial especializada del fuero federal o local, competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como aquellas atribuciones que prevé la presente *ley*; ...'

"Éste debe ser un primer criterio de selección del Juez competente para conocer de los beneficios preliberaciones. Se tiene, por un lado, que en la Ley Nacional el legislador federal ha respetado la división de fueros en materia penal y, por ende, de manera tácita ha reconocido que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena. Con tal motivo, esta Primera Sala obtiene como primera conclusión, que debe ser un Juez de Ejecución del fuero común quien debe pronunciarse sobre la ejecución de la pena de \*\*\*\*\*.

"No pasa desapercibido que dicho sentenciado se encuentra recluso en el Centro Federal de Readaptación Social número trece, CPS Oaxaca, ubicado en el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca y que el Poder Judicial de la Federación ya cuenta con Jueces especializados en ejecución de sanciones penales, sin embargo, como ya quedó explicitado, para decidir quién es el Juez competente es menester, en primer lugar, atender al fuero en el cual fue impuesta la pena al sentenciado.

"Ahora bien, en un segundo orden, son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces 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.

**"iv) El Juzgado de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, es el órgano jurisdiccional legalmente competente para conocer del procedimiento de ejecución penal relativo al sentenciado \*\*\*\*\*.**

"Al respecto cabe hacer hincapié en que, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversos conflictos competenciales 343/2017 y 25/2017, en sesiones de veinticuatro de octubre y siete de noviembre de dos mil dieciocho, respectivamente, se pronunció en casos similares



al que se resuelve ahora, en el sentido de que la competencia correspondía al Juez de Ejecución de sentencias que ejerciera jurisdicción en el lugar en el cual fue dictada la sentencia condenatoria; sin embargo, debe destacarse que en aquellos casos, la sentencia causó ejecutoria antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución; específicamente el nueve de abril de dos mil ocho, y el tres de mayo de dos mil trece, respectivamente.

"A diferencia del presente caso, en que la sentencia condenatoria se declaró ejecutoriada el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, es decir, cuando ya había entrado en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal (diecisiete de junio de dos mil dieciséis).

"Razón por la cual, en los citados precedentes, resultó aplicable lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal, según el cual, 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'. De ahí que se hubiera arribado a conclusión distinta de la que se presenta en este caso; pues la legislación aplicable era diferente en atención a la fecha en que inició el procedimiento de ejecución; esto es, en aquellos casos, antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional, y en el presente, ya había entrado en vigor.

"Se precisa lo anterior, a efecto de lograr la mayor claridad y congruencia en las sentencias dictadas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Ahora bien, como fue expuesto, el presente asunto deriva de la causa penal \*\*\*\*\*, substanciada por el Juez Segundo de Primera Instancia del Cuarto Distrito Judicial del Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, en la cual, el diez de noviembre de dos mil quince, dictó sentencia en la que declaró a \*\*\*\*\* penalmente responsable por la Comisión de los Delitos de Robo de Vehículo y Asociación Delictuosa, y le impuso una pena de prisión de diez años, un mes, quince días, entre otras consecuencias jurídicas.



"Al causar ejecutoria esa sentencia,<sup>28</sup> el Juez de Primera Instancia de Ejecución Penal del Cuarto, Décimo Primero y Décimo Cuarto Distritos Judiciales en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, radicó la carpeta de ejecución \*\*\*\*\* , para conocer del procedimiento de ejecución penal de \*\*\*\*\* . Asimismo, requirió a la Subsecretaría de Reinserción Social en el Estado de Tamaulipas, la carpeta de ejecución para efecto de la compurgación de la pena y para decidir sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada o cualquier sustitutivo de prisión.<sup>29</sup>

"Durante el trámite del procedimiento de ejecución penal, el director del Centro de Ejecución de Sanciones informó al citado Juez de Ejecución, que el siete de octubre de dos mil dieciséis, el sentenciado fue trasladado por medidas de seguridad, al Centro Federal de Readaptación Social CEFERESO 13, CPS Oaxaca.

"En atención a lo anterior, el Juez de Ejecución se declaró legalmente incompetente para conocer del procedimiento de ejecución penal correspondiente y la declinó a favor del juzgado de ejecución penal con jurisdicción en el referido centro federal de reinserción social.

"Recibida la carpeta de ejecución, por acuerdo de veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, la encargada del Juzgado de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, no aceptó la competencia declinada y ordenó la devolución del asunto al Juez de Ejecución Penal en Matamoros.

"Consecuentemente, se actualizó el conflicto competencial que dio lugar al presente asunto, por lo que esta Primera Sala determinará a qué Juez de Ejecución le corresponde conocer del procedimiento de ejecución penal del sentenciado \*\*\*\*\* , quien se encuentra recluso en el Centro Federal de Reinserción Social localizado en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Estado de Oaxaca.

<sup>28</sup> Por acuerdo de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Juez de la causa declaró ejecutoriada la sentencia, dado que las partes no interpusieron en su contra recurso alguno.

<sup>29</sup> Por acuerdo de veintiocho de julio de dos mil dieciséis.



"Dicho lo anterior, es necesario precisar que una vez que en auto de **dieciocho de julio de dos mil dieciséis** el Juez de la causa declaró ejecutoriada la sentencia condenatoria y remitió copia certificada de la sentencia respectiva al Centro de Ejecución de Sanciones de Matamoros, Tamaulipas, para que se iniciara la fase de ejecución respectiva, el Juez de Ejecución al que fue turnado el asunto tuvo por recibidas las constancias y radicó la carpeta de ejecución correspondiente en proveído dictado el veintiocho de julio de dos mil dieciséis.

"La fecha es sumamente relevante, pues como quedó determinado en la presente resolución, el procedimiento de ejecución comienza cuando la sentencia de condena cause ejecutoria, como lo consideró el Juez de Ejecución Penal de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, contendiente en este conflicto.

"De ahí que, si en este caso la sentencia se declaró ejecutoriada el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, es claro que **ya se encontraba vigente la Ley Nacional de Ejecución Penal, pues entró en vigor desde el diecisiete de junio de ese año**. Más aún, el diez de agosto siguiente, el sentenciado solicitó la obtención del beneficio de libertad anticipada.

"**Por tanto, dicha legislación es la que habrá de regir los procedimientos que dentro de la etapa de ejecución** de sentencia promueva el justiciable de que se trata. En ese sentido, **conforme al artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal**, la competencia de los Jueces de ejecución se establece en las leyes orgánicas o disposiciones generales que rigen su jurisdicción, así como que los límites territoriales de ésta pueden ser establecidos o modificados mediante acuerdos generales.

"Así, si bien el justiciable fue sentenciado por el Juez Segundo Penal de Primera Instancia del Cuarto Distrito Judicial del Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, lo cierto es que actualmente se encuentra recluso en Centro Federal de Readaptación Social CEFERESO 13, CPS Oaxaca, con residencia en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, por lo que **el Juez competente para conocer del procedimiento de ejecución es el Juzgado de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, puesto que es el órgano judicial que ejerce jurisdicción en el lugar de ubicación del referido centro federal.**



"Sin que sea impedimento a lo anterior, que por acuerdo general de dieciocho de octubre de dos mil once, el Consejo de la Judicatura de Oaxaca haya determinado la competencia de los Jueces de Ejecución Penal, con base en una distribución de los centros locales de reclusión existentes en el Estado, en los que desde luego no se incluye al CEFERESO 13, CPS Oaxaca, con residencia en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca; sin embargo, conforme a lo que se establece en esta ejecutoria, la circunstancia de que un sentenciado por un Juez del orden común, cumpla con su pena privativa de libertad en el centro federal, ello no constituye impedimento legal para que un Juez de Ejecución del mismo fuero por el que fue juzgado, resuelva sobre las peticiones que en relación con el cumplimiento de las penas presente el justiciable; aunado a que la Ley Nacional de Ejecución Penal en su transitorio tercero último párrafo establece que se derogán todas las disposiciones normativas que la contravengan.

"Ahora bien, cabe precisar que respecto de la **libertad anticipada** que solicitó el sentenciado el diez de agosto de dos mil dieciséis,<sup>30</sup> de conformidad con lo dispuesto por el artículo 141, segundo párrafo, de la referida Ley Nacional de Ejecución Penal, se tramitará ante el Juez de Ejecución competente, que es el que ahora ha declarado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la presente ejecutoria. El mencionado artículo entró en vigor al día siguiente de la publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación, pues no está comprendido en los previstos en el artículo segundo transitorio de la misma, que tienen hipótesis de vigencia distintos.

## "V. Decisión

"De acuerdo con lo establecido a lo largo de las consideraciones expuestas en la presente ejecutoria, verificada la existencia de un conflicto competencial entre juzgados de ejecución penal de distintas entidades federativas, para conocer del procedimiento de ejecución de una sentencia penal, respecto del cual, una vez analizada la normatividad correspondiente, se actualiza la competencia del Juzgado de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, al ejercer jurisdicción en el lugar donde se ubica el Centro

<sup>30</sup> Dicha solicitud obra de la foja 83 a la 87 del expediente \*\*\*\*\*.



Federal de Readaptación Social CEFERESO 13, CPS Oaxaca, en el que está interno el sentenciado. Por ende, deben remitírsele los autos relacionados con la carpeta de ejecución \*\*\*\*\*.

"Finalmente, una vez que se ha determinado cuál es el órgano competente para conocer del asunto, se ordena remitir copia certificada de las promociones recibidas en este Alto Tribunal los días veintidós de octubre de dos mil dieciocho y treinta y uno de enero del presente año, mediante las cuales, entre otras cosas se hace del conocimiento que el sentenciado ha solicitado la declaración de que la pena privativa de libertad está compurgada; lo anterior, a efecto de que el órgano jurisdiccional se pronuncie de inmediato al respecto."

**34.** En ese orden de ideas la interrogante que se formuló en la presente contradicción de tesis, debe responderse de acuerdo con lo resuelto en el conflicto competencial **206/2018**, del índice de esta Primera Sala, en el sentido de que la competencia para conocer del procedimiento de ejecución, cuando la sentencia se emitió y causó ejecutoria bajo la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, corresponde al Juez de Ejecución Penal de la entidad federativa en la que el sentenciado se encuentra compurgando la pena de prisión, por ser el órgano judicial que ejerce jurisdicción en el lugar de ubicación del respectivo Centro Federal de Readaptación Social.

**35.** En efecto, conforme a los lineamientos destacados por esta Primera Sala, se observa que para que la condena penal sea ejecutable, exigible o susceptible de cumplimiento forzoso, es menester que la sentencia adquiera la calidad de ejecutoria; cualidad que se adquiere, en términos de ley, cuando no es susceptible de ulteriores impugnaciones o discusiones, de tal modo que ha adquirido la autoridad de la cosa juzgada. En este sentido, sentencia ejecutoria es lo mismo que sentencia firme o sentencia ejecutoriada, como se le denomina comúnmente en la legislación procesal. Por tanto, una vez que la sentencia penal de orden condenatorio ha causado ejecutoria, puede sostenerse que ha concluido el proceso penal y que debe abrirse una nueva etapa, denominada "de ejecución".

**36.** En consecuencia, la etapa de ejecución de la pena hará referencia al procedimiento a través del cual se obtiene el cumplimiento de la sentencia penal de condena que ha causado ejecutoria, incluyendo las incidencias que sur-



jan durante la vida penitenciaria y los beneficios a los cuales tiene derecho el sentenciado en términos del segundo párrafo, del artículo 18 de la Constitución Federal. Concepto que resulta aplicable cualquiera que sea la legislación procesal penal que pudiera estar en juego.

**37.** Lo anterior permite concluir que el procedimiento de ejecución de la pena inicia a partir de que la sentencia condenatoria causó ejecutoria.

**38.** Luego, en cuanto a la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se obtiene que a virtud de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para expedir una legislación única en materia de ejecución de penas.

**39.** De acuerdo con el segundo párrafo, del artículo segundo transitorio de dicha reforma, la legislación vigente en materia de ejecución de penas expedida por los Estados continuaría en vigor hasta que iniciara la vigencia de la legislación nacional.

**40.** El Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis; misma que de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación, con excepción de las porciones normativas específicamente mencionadas en su transitorio segundo.

**41.** Con independencia de ese último supuesto, es que ya se encuentra en vigor la regla de atribución de competencia por fuero y territorio en materia de ejecución de sanciones penales, así como el respectivo procedimiento jurisdiccional a través del cual se resuelve acerca del otorgamiento de los beneficios preliberacionales; lo que está previsto en los artículos 24 y 120 al 129 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

**42.** Así, de conformidad con el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se reconoce como primer criterio de competencia de los Jueces de ejecución, el relativo al fuero, sea éste local o federal; consideración que también se encuentra comprendida en el artículo 3o., fracción XI, del mismo ordenamiento legal.



**43.** Éste debe ser un primer criterio de selección del Juez competente para conocer de los beneficios preliberaciones. Se tiene, por un lado, que en la Ley Nacional, el legislador federal ha respetado la división de fueros en materia penal y, por ende, de manera tácita ha reconocido que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena. Por tal motivo, como primera conclusión, se obtiene que debe ser un Juez de Ejecución del mismo fuero, quien debe pronunciarse sobre la ejecución de la pena.

**44.** Así, para decidir quién es el Juez competente, es menester, en primer lugar, atender al fuero en el cual fue impuesta la pena al sentenciado.

**45.** En segundo término, son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal, los Jueces 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.

**46.** Luego, si la sentencia condenatoria se declaró ejecutoriada, cuando ya había entrado en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal (diecisiete de junio de dos mil dieciséis).

**47.** La fecha resulta sumamente relevante, pues el procedimiento de ejecución comienza cuando la sentencia de condena cause ejecutoria.

**48.** De ahí que, si la sentencia se declara ejecutoriada con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis; dicha legislación será la que habrá de regir los procedimientos que dentro de la etapa de ejecución de sentencia promueva el justiciable de que se trata.

**49.** En ese sentido, conforme al artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la competencia de los Jueces de ejecución se establece en las leyes orgánicas o disposiciones generales que rigen su jurisdicción, así como que los límites territoriales de ésta pueden ser establecidos o modificados mediante acuerdos generales.

**50.** Así, a pesar de que el justiciable hubiera sido sentenciado por un Juez de diverso Estado, al estar recluido en un Centro Federal de Readaptación Social,



de diversa entidad federativa, el Juez competente para conocer de su procedimiento de ejecución, es el del Juzgado de Ejecución que ejerce jurisdicción en el lugar de ubicación del Centro Federal de Readaptación Social de que se trate.

**51.** La circunstancia de que un sentenciado por un Juez del orden común, cumpla con su pena privativa de libertad en el centro federal, no constituye impedimento legal para que un Juez de Ejecución del mismo fuero por el que fue juzgado, resuelva sobre las peticiones que en relación con el cumplimiento de las penas presente el justiciable; aunado a que la Ley Nacional de Ejecución Penal en su transitorio tercero, último párrafo, establece que se derogan todas las disposiciones normativas que la contravengan.

**52.** En ese orden de ideas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA CUANDO EL SENTENCIADO SE ENCUENTRA INTERNO EN UN CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL, DE UNA DIVERSA ENTIDAD FEDERATIVA A AQUELLA EN LA QUE FUE SENTENCIADO. SE ACTUALIZA RESPECTO DEL JUEZ DE EJECUCIÓN PENAL QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DE UBICACIÓN DEL CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL EN EL QUE EL SENTENCIADO SE ENCUENTRA COMPURGANDO LA PENA DE PRISIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de diversos conflictos competenciales en los que se dilucidó la competencia del Juez de Ejecución que conocería del respectivo procedimiento de ejecución de sentencia, conforme a la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es, a partir del 17 de junio de 2016, en razón de que la sentencia respectiva se emitió y causó ejecutoria en una entidad federativa diversa a aquella en la que el sentenciado se encontraba interno compurgando la pena de prisión. Así, uno de los tribunales determinó que con independencia de que la sentencia se emitió y causó ejecutoria en una entidad federativa diversa a aquella en la que el interno se encontraba compurgando la pena de prisión, resultaba competente el Juez de Ejecución del lugar en el que el sentenciado se encontraba interno, por ser quien ejercía jurisdicción en el lugar donde se ubicaba el Centro Federal de Readaptación Social. El resto de los Tribunales Colegiados determinó que era competente para conocer del procedimiento de ejecución el Juez de la entidad



federativa en la que se emitió y causó ejecutoria la sentencia respectiva, por ser la autoridad judicial a la que le competía no sólo la imposición de las penas, sino su modificación y duración; así, tanto el juzgador competente como la normatividad aplicable, debían guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que conforme a la fecha en que se emitió la sentencia relativa y causó ejecutoria, y derivado de la diversa en que entró en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal, es competente para conocer del procedimiento de ejecución de sentencia el Juez de Ejecución Penal con jurisdicción en el lugar donde se ubica el Centro Federal de Readaptación Social en el que el sentenciado se encuentra compurgando la pena de prisión.

**Justificación:** La etapa de ejecución de la pena hará referencia al procedimiento a través del cual se obtiene el cumplimiento de la sentencia penal de condena que ha causado ejecutoria, incluyendo las incidencias que surjan durante la vida penitenciaria y los beneficios a los cuales tiene derecho el sentenciado en términos del segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución General. Este concepto resulta aplicable cualquiera que sea la legislación procesal penal que pudiera estar en juego. Lo que lleva a concluir que el procedimiento de ejecución de la pena inicia a partir de que la sentencia condenatoria causó ejecutoria. Ahora bien, el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, misma que, de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación. Por tanto, resultan competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces 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, por lo que si la sentencia condenatoria se declaró ejecutoriada cuando ya había entrado en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es, el 17 de junio de 2016, la fecha resulta sumamente relevante, pues el procedimiento de ejecución comienza cuando la sentencia de condena cause ejecutoria. De ahí que, si la sentencia se declara ejecutoriada con posterioridad a la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, es claro que ya se encuentra vigente. Por ello, es esa legislación la que habrá de regir los procedimientos que dentro de la etapa de ejecución de sentencia promueva el justiciable de que se trata. Así, conforme al artículo



24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la competencia de los Jueces de Ejecución se establece en las leyes orgánicas o disposiciones generales que rigen su jurisdicción, así como que los límites territoriales de ésta pueden ser establecidos o modificados mediante acuerdos generales. Y si bien el justiciable fue sentenciado por un Juez de diverso Estado, pero se encuentra recluido en un Centro Federal de Readaptación Social de diversa entidad federativa, el Juez competente para conocer del procedimiento de ejecución es el del Juzgado de Ejecución que ejerce jurisdicción en el lugar de ubicación del Centro Federal de Readaptación Social de que se trate. Y la circunstancia de que un sentenciado por un Juez del orden común cumpla con su pena privativa de libertad en el centro federal, no constituye impedimento legal para que un Juez de Ejecución del mismo fuero por el que fue juzgado resuelva sobre las peticiones que en relación con el cumplimiento de las penas presente el justiciable; aunado a que la Ley Nacional de Ejecución Penal en su transitorio tercero, último párrafo, establece que se derogan todas las disposiciones normativas que la contravengan.

53. 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 **unanimidad de cuatro votos** de las y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y



presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 59/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**COMPETENCIA PARA CONOCER DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA CUANDO EL SENTENCIADO SE ENCUENTRA INTERNO EN UN CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL, DE UNA DIVERSA ENTIDAD FEDERATIVA A AQUELLA EN LA QUE FUE SENTENCIADO. SE ACTUALIZA RESPECTO DEL JUEZ DE EJECUCIÓN PENAL QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DE UBICACIÓN DEL CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL EN EL QUE EL SENTENCIADO SE ENCUENTRA COMPURGANDO LA PENA DE PRISIÓN.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de diversos conflictos competenciales en los que se dilucidó la competencia del Juez de Ejecución que conocería del respectivo procedimiento de ejecución de sentencia, conforme a la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es, a partir del 17 de junio de 2016, en razón de que la sentencia respectiva se emitió y causó ejecutoria en una entidad federativa diversa a aquella en la que el sentenciado se encontraba interno compurgando la pena de prisión. Así, uno de los Tribunales determinó que con independencia de que la sentencia se emitió y causó ejecutoria en una entidad federativa diversa a aquella en la que el interno se encontraba



compurgando la pena de prisión, resultaba competente el Juez de Ejecución del lugar en el que el sentenciado se encontraba interno, por ser quien ejercía jurisdicción en el lugar donde se ubicaba el Centro Federal de Readaptación Social. El resto de los Tribunales Colegiados determinó que era competente para conocer del procedimiento de ejecución el Juez de la entidad federativa en la que se emitió y causó ejecutoria la sentencia respectiva, por ser la autoridad judicial a la que le competía no sólo la imposición de las penas, sino su modificación y duración; así, tanto el juzgador competente como la normatividad aplicable, debían guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que conforme a la fecha en que se emitió la sentencia relativa y causó ejecutoria, y derivado de la diversa en que entró en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal, es competente para conocer del procedimiento de ejecución de sentencia el Juez de Ejecución Penal con jurisdicción en el lugar donde se ubica el Centro Federal de Readaptación Social en el que el sentenciado se encuentra compurgando la pena de prisión.

**Justificación:** La etapa de ejecución de la pena hará referencia al procedimiento a través del cual se obtiene el cumplimiento de la sentencia penal de condena que ha causado ejecutoria, incluyendo las incidencias que surjan durante la vida penitenciaria y los beneficios a los cuales tiene derecho el sentenciado en términos del segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución General. Este concepto resulta aplicable cualquiera que sea la legislación procesal penal que pudiera estar en juego. Lo que lleva a concluir que el procedimiento de ejecución de la pena inicia a partir de que la sentencia condenatoria causó ejecutoria. Ahora bien, el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, misma que, de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación. Por tanto, resultan competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces 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, por lo que si la sentencia condenatoria se declaró ejecutoriada cuando ya había entrado en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es, el 17 de junio



de 2016, la fecha resulta sumamente relevante, pues el procedimiento de ejecución comienza cuando la sentencia de condena cause ejecutoria. De ahí que, si la sentencia se declara ejecutoriada con posterioridad a la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, es claro que ya se encuentra vigente. Por ello, es esa legislación la que habrá de regir los procedimientos que dentro de la etapa de ejecución de sentencia promueva el justiciable de que se trata. Así, conforme al artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la competencia de los Jueces de Ejecución se establece en las leyes orgánicas o disposiciones generales que rigen su jurisdicción, así como que los límites territoriales de ésta pueden ser establecidos o modificados mediante Acuerdos Generales. Y si bien el justiciable fue sentenciado por un Juez de diverso Estado, pero se encuentra recluido en un Centro Federal de Readaptación Social de diversa entidad federativa, el Juez competente para conocer del procedimiento de ejecución es el del Juzgado de Ejecución que ejerce jurisdicción en el lugar de ubicación del Centro Federal de Readaptación Social de que se trate. Y la circunstancia de que un sentenciado por un Juez del orden común cumpla con su pena privativa de libertad en el centro federal, no constituye impedimento legal para que un Juez de Ejecución del mismo fuero por el que fue juzgado resuelva sobre las peticiones que en relación con el cumplimiento de las penas presente el justiciable; aunado a que la Ley Nacional de Ejecución Penal en su transitorio tercero, último párrafo, establece que se derogan todas las disposiciones normativas que la contravengan.

#### 1a./J. 24/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 64/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito. 25 de agosto de 2021. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

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

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el conflicto competencial 6/2020, en el que determinó que era competente



para conocer del procedimiento de ejecución penal, el Juez de Ejecución con jurisdicción en la entidad federativa en la que el sentenciado se encontraba cumpliendo la pena de prisión; es decir, en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12, en el Municipio de Ocampo, Guanajuato. Ello, con independencia de que las sentencias condenatorias se hubieran dictado en el Estado de Zacatecas; con lo que se dio preeminencia a la fecha en que causaron ejecutoria dichas sentencias, bajo el argumento de que el procedimiento de ejecución comenzaba cuando la sentencia de condena causaba ejecutoria, y la fecha en que entró en vigor la Ley Nacional de Ejecución Penal, en términos de su artículo 24, que se refería a la regla de competencia;

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 9/2020, en el que concluyó que era competente para conocer del procedimiento de ejecución de la sentencia, el Juez de Ejecución de la entidad federativa en la que se instruyó la respectiva causa penal y se dictó sentencia; esto es, el Juez de Ejecución del Estado de Tamaulipas, con independencia de que el sentenciado se encontrara cumpliendo la pena de prisión en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12, en el Municipio de Ocampo, Guanajuato. Ello, por ser la autoridad judicial a la que le competía no sólo la imposición de las penas, sino su modificación y duración. Así, tanto el juzgador competente como la normatividad aplicable, debían guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción, que en el caso era el Código Penal para el Estado de Tamaulipas; y,

El sostenido por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2019, en el que consideró que con independencia de que el sentenciado se encontrara cumpliendo la pena de prisión en el Centro Federal de Readaptación Social Número 12, ubicado en el Municipio de Ocampo, Guanajuato, determinó que era competente para conocer del procedimiento de ejecución, el del Estado de Querétaro, por ser en el que se dictó la sentencia respectiva; pues tanto el Juez competente como la normatividad aplicable, debía guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción.

Tesis de jurisprudencia 24/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE CALIFICA DE ILEGAL LA DETENCIÓN DEL IMPUTADO, AL SER UN ACTO EN JUICIO CON EFECTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 170/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO. 16 DE JUNIO DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO MONTERROSAS CASTORENA

4. PRIMERA.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis formulada entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, contra el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte; en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios entre los sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, derivados de asuntos que corresponden a la materia en la que se especializa esta Primera Sala. Apoya lo anterior la tesis I/2012, del Tribunal Pleno, intitulada:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se



suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."<sup>2</sup>

**5. SEGUNDA.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, órgano contendiente en la presente contradicción.

**6. TERCERA.—Existencia de la contradicción.** Del análisis de los criterios contendientes, se advierte que existe la contradicción de tesis denunciada, al cumplirse con los requisitos que para ello ha fijado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**7.** En efecto, este Alto Tribunal ha establecido que para que exista una contradicción de criterios, es necesario que se cumplan las exigencias que se precisan:<sup>3</sup>

<sup>2</sup> *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.

<sup>3</sup> Al respecto, consultar la jurisprudencia 22/2010, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido 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



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.

8. A continuación, se expone por qué en el caso concreto se actualizan todos los requisitos aludidos.

**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. Ello se desprende de las resoluciones que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

**10. Decisión del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* y el recurso de queja \*\*\*\*\*. Los elementos que incidieron en su decisión fueron los siguientes:

### 11. Actos recurridos.

Los recursos aludidos se interpusieron contra los actos que se precisan en el cuadro siguiente:

---

cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077.)



Recursos interpuestos	Actos recurridos
<p>Amparo en revisión *****</p>	<p>Sentencia dictada por el Juzgado Decimoquinto de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México, el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, en el amparo indirecto *****, por la que negó la protección constitucional solicitada por diversas víctimas contra el auto de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, en el que el Juez de Control del Centro de Justicia Penal Federal en la Ciudad de México, con sede en el Reclusorio Norte, en la carpeta judicial *****, calificó de ilegal la detención de distintos imputados.</p>
<p>Recurso de queja *****</p>	<p>Proveído dictado por el Juez Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, el diecinueve de febrero de dos mil veinte, en el juicio de amparo indirecto *****, por el que desechó de plano la demanda promovida por la víctima, contra la determinación del Juez de Control del Sistema Procesal Penal Acusatorio de la Ciudad de México, emitida en la audiencia inicial celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinte, en la carpeta judicial *****, por la que calificó de ilegal la detención de la imputada.</p>

## 12. Determinaciones del Tribunal Colegiado.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en los recursos referidos resolvió en los términos que se precisan:

Recurso	Resolución
<p>Amparo en revisión *****</p>	<p><b>En sesión de doce de marzo dos mil veinte, resolvió revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitado por diversas víctimas, contra el auto por el que el Juez de Control responsable determinó calificar de ilegal la detención de distintos imputados.</b></p>
<p>Recurso de queja *****</p>	<p><b>En sesión de cinco de junio de dos mil veinte, determinó declarar fundado el recurso de queja, a fin de que el Juez de Distrito recurrido admitiera la demanda de amparo promovida por la víctima, contra la determinación del Juez de Control responsable, por la que calificó de ilegal la detención de la imputada.</b></p>



### 13. Consideraciones que sustentan las determinaciones del Tribunal Colegiado.

El Tribunal Colegiado del conocimiento sustentó las determinaciones apuntadas, bajo los argumentos similares que en lo sustancial se precisan:

- Si bien podría asumirse que se actualiza la causa de improcedencia conocida como *acto en juicio de posible reparación*, cuando se reclama vía juicio de amparo indirecto la resolución jurisdiccional que califica de ilegal la detención del imputado, bajo el argumento de que es un acto dentro del juicio pero no de imposible reparación, pues el Ministerio Público podrá solicitar al Juez de Control una orden de citación, de comparecencia o de aprehensión contra el imputado y así, una vez ejecutada, el Juez de Control reanudará la audiencia inicial para, en ese momento decidir si vincula o no a proceso; de manera que la forma de reparar a la víctima es que el imputado podrá ser llevado de nueva cuenta a la audiencia inicial. Lo cierto es que tal argumento es desacertado, porque parte de una interpretación errónea del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo, consistente en entender la locución *juicio*, como sinónimo de *procedimiento*, cuando en realidad debe entenderse como *proceso*.

Lo relevante para esta hipótesis de procedencia es que se trate de un acto de autoridad emitido durante el trámite de un juicio; que genere por sí mismo una afectación material en algún derecho sustantivo fundamental, en condiciones tales que en el curso de ese juicio ya no pueda ser reparado, así sea que la decisión terminal sea favorable a quien antes se le ocasionó aquella afectación. Si puede ser reparado en actuación ulterior o en la decisión terminal, entonces es de posible reparación, y esa sola posibilidad anula la opción de acudir al juicio de amparo; desde luego, podrá hacerlo posteriormente en la hipótesis de que esa posibilidad de ser reparado no se cristalice, así sea como concepto de violación que se formule contra el ulterior acto que ponga fin a ese juicio sin haber reparado aquella afectación.

Pero el presupuesto es que esa posibilidad de reparación se dé en el mismo juicio donde se emitió; y no en otro paralelo o posterior, mucho menos cuando el inicio de éste no depende por entero de la persona que se vio afectada por



aquel acto. La razón de ser de esta causal de improcedencia está en la naturaleza extraordinaria del amparo, según la cual, si el propio juicio de origen tiene la posibilidad de reparar la afectación que se produjo por un acto que surge en su seno, hay que esperar a que se agote esa posibilidad, y sólo en el caso de que no se logre, poner en marcha el sistema de justicia constitucional.

Si bien el artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece el concepto de juicio en el sistema penal acusatorio, como la última etapa del procedimiento penal, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha establecido que esa específica porción terminal es la que puede ser materia de examen constitucional en la vía directa del amparo, lo que implica que no podrá serlo por la vía indirecta y, entonces, para ésta el término juicio, referido en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, debe tener otra noción; y aunque ésta podría ser la de *procedimiento* o la de *proceso*, se debe descartar la de *procedimiento*.

Tal afirmación obedece a que del artículo 211 del código procesal referido, se advierte que el procedimiento se compone de tres etapas y la primera de ellas tiene, a su vez, dos fases; esas etapas y fases están encadenadas de manera sucesiva, lo que significa que el procedimiento terminará si en alguna de sus fases o etapas ocurre una circunstancia que le impide continuar; también destaca que el ejercicio de la acción inicia cuando se conduce al imputado ante la autoridad judicial, así como que el procedimiento adquiere la calidad de *proceso* con la audiencia inicial (ubicada hacia el final de la fase de investigación inicial pero condicionada a que antes se ejerza dicha acción penal).

En tanto que el diverso 131 del mismo ordenamiento, establece en su fracción XVI que es obligación del Ministerio Público ejercer acción penal; y cuando lo hace con el imputado detenido derivado de flagrancia o caso urgente, el artículo 308 en su segundo párrafo dispone que el Juez de Control calificará esa detención y si no la encuentra ajustada a derecho decretará la libertad y ya no podrá continuar esa audiencia inicial, pues por disposición de ese mismo precepto sólo es posible continuar si la califica de legal.

Si persiste el interés del Ministerio Público de formular imputación de una persona que no esté detenida deberá ejercer otro de los medios de conducción de ésta ante el Juez, como lo establece el artículo 310 de ese código adjetivo



nacional. Ello implica cuatro cosas: una, que al hacerlo ejercerá acción penal; dos, que está ejerciendo acción penal de nueva cuenta si lo hace contra una persona que antes presentó detenida por flagrancia, pero ésta no fue calificada de legal y por eso había sido puesta en libertad; tres, que sin acción penal el procedimiento no tiene posibilidad de iniciar en su segmento de *proceso*; y, cuatro, que reiniciarlo está supeditado a una condición fuera del alcance de la víctima. Lo que se traduce en que si el procedimiento ya había entrado a la etapa de proceso y no pudo prosperar porque se calificó de ilegal la detención, la víctima no tiene posibilidad de que el daño le sea reparado mientras no se vuelva a ejercer acción penal, lo que no ocurre en automático y no está en la capacidad directa de la víctima, ya que procesalmente está en manos de otra persona –el fiscal– y a expensas de que el imputado pueda ser traído de nuevo.

Ciertamente, si el Ministerio Público omite volver a ejercer acción penal la víctima cuenta con el recurso judicial que establece el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, ello implicaría obligarla a impulsar una nueva acción penal como medio para lograr la reparación del daño, pero sobre todo a que vaya por una vía que no ofrece, a diferencia del juicio de amparo, la posibilidad de examinar la constitucionalidad de la decisión judicial que calificó de ilegal la detención, lo que no es cosa menor pues no se trata sólo de que se ha perdido una opción de conducción del imputado al proceso, sino sobre todo de que tal declaratoria de ilegalidad de la detención lleva implícita la declaratoria de ilegalidad de los datos de prueba que junto con esa detención se obtuvieron.

Esto último es así, dado que cuando el juzgador califica de ilegal la detención lo que está concluyendo es que no había razones para asumir que se estaba cometiendo un delito y por ello tampoco para obtener la información que, a su vez, tiene por objeto respaldar la corrección de esa detención y que, por añadidura, es fuente de datos de prueba de que el delito existe y de que el detenido estaba participando en su comisión. Por lo que no es racionalmente aceptable suponer que la detención fue ilegal pero que los datos de prueba que, en su caso, se hubieran recabado con motivo de esa detención pueden ser legales.

Lo que significa que la locución *juicio* utilizada en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo para la vía indirecta, en el caso del sistema de justicia



penal acusatorio, se entiende referido no al procedimiento sino al proceso, que inicia según el artículo 211 antes transcrito,<sup>4</sup> con la audiencia inicial, y debe preferirse esta intelección, que hace procedente el juicio de amparo por parte de la víctima cuando no se califica de legal la detención del imputado y se le pone en libertad.

**14.** De lo anterior, se aprecia que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito determinó que contra la resolución por la que el Juez de Control califica de ilegal la detención del imputado es procedente el juicio de amparo indirecto, en tanto que no se actualiza la causa de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo, conocida como *actos en juicio de posible reparación*.

**15.** Lo anterior, bajo el argumento de que la resolución por la que se califica de ilegal la detención del imputado es un acto de autoridad emitido durante el trámite de un juicio que genera por sí mismo una afectación material en un derecho sustantivo, en condiciones tales que en el curso de ese mismo juicio ya no puede ser reparado, pues la locución juicio debe entenderse referida a proceso, de manera que si conforme al artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales el procedimiento adquiere la calidad de proceso con la audiencia inicial, ubicada hacia el final de la fase de investigación inicial, pero condicionada a que antes se ejerza acción penal, entonces cuando el procedimiento entra en la etapa de proceso, pero no prospera porque se calificó de ilegal la detención, la víctima no tiene posibilidad de que el daño sea reparado mientras no se vuelva a ejercer acción penal, lo cual no ocurre en automático, sino que depende del fiscal y de que el imputado pueda ser traído de nuevo.

<sup>4</sup> Pues la locución *juicio*, para efectos del amparo directo, en términos del artículo 170 de la Ley de Amparo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya estableció en la jurisprudencia 27/2018, que inicia con el auto de apertura a juicio.

Ese criterio es el publicado en la página 945, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, Décima Época, materia penal, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro digital: 2017641, de título y subtítulo: "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."



16. Además, aun cuando la víctima cuenta con el recurso judicial a que se refiere el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para el supuesto de que el Ministerio Público omita volver a ejercer acción penal, ello implica obligarla a impulsar nueva acción penal como medio para lograr la reparación del daño, a través de una vía que no ofrece la posibilidad de examinar la constitucionalidad de la decisión judicial que calificó de ilegal la detención, lo que no es cosa menor dado que tal declaratoria conlleva la ilegalidad de los datos de prueba que junto con esa detención se obtuvieron.

17. **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, al resolver el **recurso de queja** \*\*\*\*\*. Los elementos que incidieron en su decisión fueron los siguientes:

#### 18. Acto recurrido.

El recurso de queja aludido se interpuso contra el acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, dictado por el Juez Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , en el que resolvió desechar de plano la demanda de amparo promovida por el ofendido contra el auto emitido el cuatro de noviembre de dos mil diecisiete, por la Juez responsable en la carpeta administrativa \*\*\*\*\* , en el que calificó de ilegal la detención del imputado y, en consecuencia, se decretó su libertad, al considerar que se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

"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."



## 19. Determinación del Tribunal Colegiado.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, resolvió declarar infundado el recurso de queja aludido, confirmar el acuerdo recurrido y desechar la demanda de amparo indirecto promovida por el ofendido contra el auto por el que la Juez responsable calificó de ilegal la detención del imputado.

## 20. Consideraciones que sustentan la determinación del Tribunal Colegiado.

El Tribunal Colegiado sustentó la determinación apuntada, en los argumentos que sustancialmente se precisan:

- La resolución objeto de la queja es legal, en virtud de que cumple con lo dispuesto en el artículo 113, en relación con los diversos 61, fracción XXIII, y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, en tanto que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, dado que la resolución por la que se calificó de ilegal la detención del imputado y se ordenó su libertad, no constituye un acto dentro de juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, en tanto que no afecta de manera inmediata algún derecho fundamental.

La distinción entre un derecho sustantivo y uno adjetivo, para determinar cuándo se está en presencia de un acto de imposible reparación, lo constituye la afectación sufrida por el gobernado en relación con sus derechos fundamentales y los actos procesales que dicten dentro del procedimiento respectivo.

Por tanto, la resolución por la que se calificó de ilegal la detención del imputado y se ordenó su libertad, por el momento no transgrede derechos fundamentales del quejoso, pues con ello no se impide la continuación de la investigación y en su caso llegar a su judicialización.

En efecto, hasta el momento resulta inexistente un daño, en tanto que el auto de libertad puede repararse procesalmente a través de la integración de la carpeta administrativa que continúa, ya sea con una citación a la audiencia inicial o, en su caso, con una solicitud de orden de aprehensión.



Esto es, todavía existe la posibilidad de que el recurrente pueda obtener una resolución favorable a sus intereses al final del procedimiento que traería consigo que se convirtieran en intrascendentes las violaciones que pudieran derivarse del acto que reclama, ya que, se insiste, con la continuación de la investigación se puede llegar a la judicialización de la carpeta administrativa y el Juez de Control deberá examinar el cúmulo de datos, los fundamentos de derecho y dictar la resolución que proceda; además de que en caso de obtener una resolución desfavorable, podría controvertirla por el medio de defensa legal correspondiente e, inclusive, a través del amparo, con lo cual se repararían las violaciones y posibles perjuicios que se le hubieren causado con el mismo.

**21.** Como se observa, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, estableció que el juicio de amparo indirecto es improcedente contra la resolución en que se califica de ilegal la detención del imputado y, por ende, se ordena su libertad, dado que se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, de la Ley de Amparo, en tanto que dicha determinación no constituye un acto dentro de juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, porque existe la posibilidad de que el recurrente obtenga un fallo favorable a sus intereses al final del procedimiento que traería consigo que se convirtieran en intrascendentes las violaciones que pudieran derivarse del acto que reclama, en tanto que éste no impide la continuación de la investigación y, en su caso, llegar a su judicialización, en la que el Juez de Control deberá examinar el cúmulo de datos, los fundamentos de derecho y dictar la sentencia que proceda; además de que, en caso de obtener una resolución desfavorable, podría controvertirla por el medio de defensa legal correspondiente e, inclusive, a través del amparo.

**22.** Con base en las consideraciones apuntadas, el Tribunal Colegiado de Circuito emitió la tesis aislada III.2o.P.145 P (10a.), intitulada:

"AUTO DE LIBERTAD DECRETADO EN LA CALIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN DEL IMPUTADO. AL NO AFECTAR MATERIALMENTE LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DEL QUEJOSO, EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE. El hecho de que el Juez de control,



al calificar de ilegal la detención del imputado, emita auto de libertad, aunque constituye un acto dentro de juicio, no se trata de uno cuya ejecución sea de imposible reparación; por tanto, no se encuentra en los supuestos de procedencia del amparo indirecto; lo anterior, pues no es un acto que afecte materialmente los derechos sustantivos del quejoso, en virtud de que la resolución citada no produce de manera inmediata una afectación a algún derecho fundamental; en todo caso, con ese acto no se impide la continuación de la investigación, pues el Ministerio Público podrá solicitar al Juez de control, ya sea una orden de citación, comparecencia o aprehensión contra el imputado y, una vez ejecutada, el Juez de control reanudará la audiencia inicial para, en su momento, vincular o no a proceso."<sup>6</sup>

**23. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Lo expuesto permite a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecer que el segundo requisito se encuentra acreditado en el caso, pues las interpretaciones que realizaron cada uno de los órganos colegiados encuentran un punto de toque, en cuanto a un mismo problema jurídico a resolver, y los criterios que adoptaron son contradictorios entre sí.

**24.** En efecto, de lo sintetizado en este apartado se aprecia que el pronunciamiento de los Tribunales Colegiados contendientes, encuentran un punto de toque respecto de un mismo problema jurídico, pues se enfrentaron en la necesidad de determinar si procede el juicio de amparo indirecto contra la resolución por la que se califica de ilegal la detención del imputado, en la medida que se trate de un acto dictado dentro de juicio cuyos efectos sean o no de imposible reparación.

**25.** De igual forma se aprecia que en los ejercicios interpretativos realizados por los órganos jurisdiccionales contendientes existe un diferendo de criterios respecto a la resolución del problema jurídico apuntado, pues mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostiene que el

<sup>6</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo III, mayo de 2018, página 2437, con número de registro digital: 2016910.



juicio de amparo indirecto es procedente contra la resolución que califica de ilegal la detención del imputado, en tanto que se trata de un acto dictado dentro de juicio con efectos de imposible reparación; el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, afirma que el juicio de amparo indirecto es improcedente contra dicha resolución, en tanto que constituye un acto dictado dentro de juicio con efectos que no son de imposible reparación.

### **26. Tercer requisito: pregunta genuina sobre el punto de contradicción.**

Lo expuesto demuestra que las posturas de los tribunales contendientes, al reflejar contradicciones en sus consideraciones, dan lugar a la formulación de la pregunta que se precisa:

**¿El juicio de amparo indirecto es procedente contra la resolución que califica de ilegal la detención del imputado, en tanto que es un acto dictado dentro de juicio con efectos que son de imposible reparación?**

**27. CUARTA.—Criterio que debe prevalecer.** Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las razones que se exponen.

**28.** Para resolver la interrogante planteada en el apartado anterior, es necesario realizar algunas precisiones en cuanto a los temas siguientes: 1. El control de la detención en el proceso penal acusatorio y oral; 2. Impugnación de las actuaciones realizadas durante las etapas previas al juicio oral en el proceso penal acusatorio y oral; y, 3. La procedencia del juicio de amparo indirecto, respecto de actos dictados dentro de juicio.

### **1. El control de la detención en el proceso penal acusatorio y oral.**

**29.** En reiteradas ocasiones, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que con la reforma constitucional en materia penal de dieciocho de junio de dos mil ocho se estableció un proceso penal acusatorio y oral, sustancialmente, a través de las modificaciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21 constitucionales.



**30.** La reforma constitucional aludida, tuvo como uno de sus principales objetivos incorporar en la Constitución las bases del debido proceso legal y el mandato para crear juicios orales en México, tanto en el ámbito federal como local.

**31.** En el artículo 20 constitucional se concretizó dicha reforma, en tanto que se establecieron las directrices del proceso penal, en el sentido de que es de corte acusatorio, adversarial y oral, así como que se rige por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, a fin de cumplir con su objeto, consistente en el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

**32.** Por su parte, el artículo 16 constitucional dispone taxativamente los supuestos en los que está autorizada la afectación a la libertad personal, en torno a la detención de una persona, consistentes en la orden de aprehensión, flagrancia y caso urgente.

**33.** Así, por regla general, las detenciones deben estar precedidas por una orden de aprehensión, mientras que las detenciones en los casos de flagrancia y urgencia, son excepcionales.

**34.** La detención en flagrancia<sup>7</sup> ocurre cuando cualquier persona o autoridad detiene al indiciado en el instante de la comisión del delito o inmediatamente después de haberlo cometido.

**35.** Mientras que la detención por caso urgente es una figura excepcional, pero puede decirse que comparte los mismos requisitos que una orden de

<sup>7</sup> En el amparo directo 14/2011 se estableció que: "*Por delito flagrante debe entenderse aquél (y sólo aquél) que brilla a todas luces, que es tan evidente e inconfundible que cualquiera es capaz de apreciarlo por los sentidos y llegar a la convicción de que se está en presencia de una conducta prohibida por la ley. De ahí que, ante un delito flagrante, cualquier persona puede detener al sujeto activo del delito, pues tanto particulares como autoridades pueden apreciar la comisión del delito, sin que para ello tenga relevancia si alguno de ellos cuenta con una investidura determinada. La flagrancia siempre es una condición que se configura ex ante a la detención.*"



aprehensión,<sup>8</sup> con la diferencia sustancial de que no es expedida por una autoridad judicial, sino por el Ministerio Público.

**36.** Es importante mencionar que dichas figuras excepcionales afectan la libertad personal, porque el propio artículo 16 constitucional en su párrafo séptimo,<sup>9</sup> dispone que, en los casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

**37.** Disposición constitucional que encuentra expresión legal en el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>10</sup> en tanto establece la audiencia de control de la detención, en el sentido de que inmediatamente después de que la persona detenida en flagrancia o caso urgente sea puesta a disposición del Juez, se citará a una audiencia en la que se realizará el control de la detención.

<sup>8</sup> Denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad, obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el inculcado lo cometió o participó en su comisión.

<sup>9</sup> **Artículo 16.** ...

"En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

"..."

<sup>10</sup> **Artículo 308.** Control de legalidad de la detención

"Inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de Control, se citará a la audiencia inicial en la que se realizará el control de la detención antes de que se proceda a la formulación de la imputación. El Juez le preguntará al detenido si cuenta con defensor y en caso negativo, ordenará que se le nombre un defensor público y le hará saber que tiene derecho a ofrecer datos de prueba, así como acceso a los registros.

"El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de Control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este código.

"Ratificada la detención en flagrancia, caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido durante el desarrollo de la audiencia inicial, hasta en tanto no se resuelva si será o no sometido a una medida cautelar.

"En caso de que al inicio de la audiencia el agente del Ministerio Público no esté presente, el Juez de Control declarará en receso la audiencia hasta por una hora y ordenará a la administración del Poder Judicial para que se comunique con el superior jerárquico de aquél, con el propósito de que lo haga comparecer o lo sustituya. Concluido el receso sin obtener respuesta, se procederá a la inmediata liberación del detenido.

"La omisión del Ministerio Público o de su superior jerárquico, al párrafo precedente los hará incurrir en las responsabilidades de conformidad con las disposiciones aplicables."



**38.** En la audiencia referida, el Ministerio Público deberá justificar ante el Juez los motivos de la detención y éste procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o, de lo contrario, decretando la libertad.

**39.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una extensa doctrina en cuanto a la verificación que los juzgadores deben realizar respecto al cumplimiento de las exigencias constitucionales para la detención y puesta a disposición de la persona ante la autoridad correspondiente; los derechos que goza una persona detenida; y, que no haya sido objeto de actos de incomunicación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

**40.** Al respecto, para efectos de este asunto, es pertinente destacar que se ha establecido como regla general la invalidez de todos los elementos de prueba que tengan como fuente directa o se hayan obtenido con violación de derechos fundamentales.

**41.** Lo anterior es así, pues tal aspecto pone de manifiesto que la labor del juzgador que controle la detención de un indiciado será verificar que ésta y otros actos íntimamente relacionados, hayan sido realizados conforme a las exigencias constitucionales, ya que de lo contrario deberá calificar de ilegal la detención y, en su caso, determinar la exclusión de los elementos probatorios respectivos.

## **2. Impugnación de las actuaciones realizadas durante las etapas previas al juicio oral en el proceso penal acusatorio y oral.**

**42.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 669/2015,<sup>11</sup> explicó que la etapa preliminar

<sup>11</sup> En sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se reservaron el derecho a formular voto concurrente.



o de investigación tiene como finalidad la acumulación de datos de prueba suficientes, a partir de los cuales pueda determinarse en un primer momento si sujeta o no a una persona a una investigación formalizada.

**43.** En esta etapa, una vez que el Ministerio Público formaliza la investigación mediante la intervención judicial, el Juez de Control adquiere primordialmente atribuciones de garantía y resguardo de los derechos fundamentales del imputado, particularmente de los relacionados con el debido proceso y la libertad personal.

**44.** Así, el Juez de Control, al conocer de la investigación deberá verificar que el indiciado haya sido detenido conforme a las exigencias constitucionales; que no hubiera existido una dilación injustificada entre su detención y su puesta a disposición ante la autoridad correspondiente; que no hubiere sido objeto de actos de incomunicación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; que hubiere sido informado de los derechos con los que cuenta como imputado; entre otras cuestiones.

**45.** Esencialmente, se indicó que una de las principales responsabilidades del Juez de Control es asegurarse de que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado o que, en su caso, las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa de juicio oral, donde puedan generar mayores perjuicios o invalidar la totalidad del propio juicio.

**46.** El procedimiento penal acusatorio y oral se encuentra dividido en una serie de momentos o etapas, cada una de las cuales tiene una función específica y se van sucediendo irreversiblemente, lo que significa que sólo superándose una etapa es que se puede comenzar con la siguiente, sin que exista posibilidad de renovarlas o reabrir las, conforme al principio de continuidad previsto en el primer párrafo del artículo 20 constitucional.<sup>12</sup>

**47.** Por esa razón, se consideró que las partes en el procedimiento se encuentran obligadas a hacer valer sus inconformidades en el momento o etapa

<sup>12</sup> "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. ...".



correspondiente; y de no hacerse así, se entiende por regla general que se ha agotado la posibilidad de solicitarlo.

**48.** Es decir, será precisamente durante las mencionadas etapas cuando el imputado deba expresar los planteamientos que considere pertinentes en torno a la transgresión de alguno de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, solicitar la exclusión probatoria que deba derivarse de la misma.

**49.** De esta manera, una vez expresados los argumentos por las partes durante la etapa que se trate, el Juez de Control emitirá el pronunciamiento que corresponda y, en caso de inconformidad, deberán acudir a los medios de defensa a su alcance, sin que ese debate pueda ser retomado o reabierto posteriormente en la etapa de juicio oral. Ello garantiza que el material probatorio que trascienda a este último sea idóneo para que el tribunal correspondiente dicte su resolución, con lo cual se busca reducir la posibilidad de que el juicio sea nulificado o repuesto, con las complicaciones y costos que ello conllevaría, en el entendido de que esa consecuencia únicamente debe asignarse a los casos que ineludiblemente lo ameriten.

### **3. La procedencia del juicio de amparo indirecto, respecto de actos dictados dentro de juicio.**

**50.** El artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé dentro de las bases generales para el juicio de amparo –en lo que interesa para la resolución de este asunto– hipótesis de procedencia, entre otros, contra actos de tribunales judiciales, y en su inciso b) establece que cuando se trate de actos en juicio procederá el juicio de amparo contra los que su ejecución sea de imposible reparación.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

**III.** Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...

**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, y ..."



**51.** Por su parte, el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo,<sup>14</sup> vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, al desarrollar las referidas bases generales, prevé que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, y que se entenderán por éstos, 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.

**52.** En relación con la referida porción normativa de la Ley de Amparo, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 377/2013<sup>15</sup> determinó que para calificarse tales actos como irreparables, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio del derecho sustantivo involucrado, por lo que con su dictado no sólo produzcan lesiones jurídicas de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente lleguen a trascender al resultado del fallo.

**53.** Por lo que se sostuvo que el legislador secundario dispuso dos condiciones para promover el amparo indirecto contra actos dictados en juicio con efectos de imposible reparación:

a) Que se trate de actos "que afecten materialmente derechos", lo que equivale a situar el asunto en supuestos en los que el acto de autoridad impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente; y,

b) Que esos derechos revistan la categoría de "sustantivos", expresión que resulta antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento.

<sup>14</sup> **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."

<sup>15</sup> En sesión de veintidós de mayo de dos mil catorce. De esa resolución de contradicción de tesis resultó la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), con registro digital: 2006589, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de dos mil catorce, página 39, de título y subtítulo: "PERSONALIDAD EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN POR FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."



54. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado esas consideraciones al resolver distintos asuntos, como las contradicciones de tesis 14/2015,<sup>16</sup> 152/2017<sup>17</sup> y 370/2017.<sup>18</sup>

#### 4. Respuesta a la pregunta materia de la contradicción.

55. Las consideraciones apuntadas permiten responder en sentido afirmativo la interrogante materia de la presente contradicción de criterios.

56. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el juicio de amparo indirecto es procedente contra la resolución por la que el Juez de Control califica de ilegal la detención del imputado, en tanto que es un acto en juicio con efectos de imposible reparación.

57. En efecto, si bien la resolución por la que se califica de ilegal la detención del implicado no impide la continuación de la investigación y su posible judicialización, pues en caso de que el Ministerio Público aún tenga interés en formular imputación, cuenta con los medios de conducción necesarios para ello, ya que en términos del artículo 310 del Código Nacional de Procedimientos Penales, puede solicitar la citación, comparecencia o aprehensión del implicado para lograr su presencia en la audiencia inicial. Lo cierto es que tal determinación no sólo tiene como consecuencia que se ordene la libertad del implicado, sino también la ilicitud de los datos de prueba que se hubieran recabado con motivo de la misma.

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de enero de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández. En contra de los emitidos por los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de doce de abril de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por unanimidad de once votos.

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de treinta de octubre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández. En contra de los emitidos por los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



**58.** Así es, como se explicó, en la audiencia de control de la detención, en términos de los artículos 16, párrafo séptimo, constitucional y 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Juez de Control inmediatamente deberá calificar la detención del implicado, ya sea ratificándola, o bien, decretando su libertad con las reservas de ley, para lo cual tendrá que verificar que se haya cumplido con las exigencias constitucionales de la flagrancia o del caso urgente; que no haya existido una dilación injustificada entre la detención y la puesta a disposición ante la autoridad correspondiente; que no haya sido objeto de actos de incomunicación, tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; y que haya sido informado de los derechos con los que cuenta; entre otras cuestiones.

**59.** Aspectos respecto de los cuales, como también se indicó, esta Primera Sala ha desarrollado una amplia doctrina en cuanto a la verificación que de los mismos deben realizar los juzgadores, en la que, entre otras cuestiones, se ha establecido como regla general la invalidez de todos los elementos de prueba que tengan como fuente directa o se hayan obtenido con violación de derechos fundamentales.

**60.** Lo anterior, adquiere especial relevancia para la resolución de este asunto, pues no debe perderse de vista que, tal como se expuso, el procedimiento penal acusatorio y oral se divide en una serie de etapas, cada una de las cuales tiene una función específica y se van sucediendo irreversiblemente, lo que implica que sólo superada una etapa es que se puede comenzar con la siguiente, sin que exista posibilidad de renovarlas o reabrir las, conforme al principio de continuidad previsto en el primer párrafo del artículo 20 constitucional; de manera que las partes procesales se encuentran obligadas a hacer valer sus inconformidades en el momento o etapa correspondiente, ya que de lo contrario, se entiende por regla general que se ha agotado la posibilidad de solicitarlo.

**61.** Así es, el aspecto apuntado, pone de manifiesto que el control de la detención es sumamente relevante, porque de existir alguna violación a los derechos fundamentales del detenido, la consecuencia jurídica será determinar la ilicitud de los datos de prueba que hayan sido recabados con motivo de la detención, para que no sean considerados en los subsecuentes actos procesales, e incluso, en las siguientes etapas.



**62.** Esta consecuencia de la resolución que califica como ilegal la detención del implicado, constituye precisamente la razón por la cual dicha determinación se erige de cara con la víctima u ofendido como un acto en juicio de imposible reparación, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

**63.** Ciertamente, la ilicitud de los datos de prueba que deriva de una detención calificada como ilegal causa una afectación material a los derechos que tiene la víctima u ofendido en el marco de un procedimiento penal, pues le impide de forma actual el ejercicio de sus derechos de acceso a la justicia en su calidad de parte procesal, a conocer la verdad a través del esclarecimiento de los hechos, y a que el delito no quede impune y se sancione al culpable.

**64.** Esto es, la lesión aludida no depende de que llegue o no a trascender al desenlace del proceso penal, en tanto que una vez que se califique como ilegal la detención, los datos de prueba que derivan de la misma adquieran la calidad de ilícitos y, por ende, no pueden ponderarse, lo cual hace patente que desde ese momento se afectan los derechos de la víctima u ofendido aludidos.

**65.** En cualquiera de los escenarios procesales posibles se advierte esta circunstancia. Por un lado, en el supuesto de que el Ministerio Público, ante la calificación de ilegal de la detención del implicado, decida optar por alguna de las formas de terminación de la investigación a que se refieren los artículos 253 a 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como son la facultad de abstenerse de investigar, el archivo temporal, el no ejercicio de la acción penal, o bien, un criterio de oportunidad, y la víctima u ofendido impugne esa determinación en términos del numeral 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales; el Juez de Control que conozca de la impugnación deberá partir de la determinación relativa a que la detención fue ilegal y que los datos de prueba recabados con motivo de la misma son ilícitos.

**66.** Mientras que por otra parte, en caso de que el Ministerio Público insista en formular imputación –por así haberlo decidido o en cumplimiento a la ejecutoria del recurso precisado– y para ello solicite algún medio de conducción del implicado a la audiencia inicial; de igual forma el Juez de Control que, en su oportunidad, resuelva si procede vincular o no a proceso al imputado, estará obligado a observar que, en su oportunidad, se determinó que la detención fue



ilegal y que, por ende, los datos de prueba recabados con motivo de la misma son ilícitos.

**67.** En consecuencia, como se adelantó, el juicio de amparo indirecto es procedente contra la resolución por la que el Juez de Control califica de ilegal la detención del imputado, en tanto que constituye un acto en juicio con efectos de imposible reparación.

**68.** Por las razones expresadas, con fundamento 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, en la tesis siguiente:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE CALIFICA DE ILEGAL LA DETENCIÓN DEL IMPUTADO, AL SER UN ACTO EN JUICIO CON EFECTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a si para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, la resolución del Juez de Control que califica de ilegal la detención del imputado es un acto en juicio con efectos de imposible reparación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es procedente el juicio de amparo indirecto contra la resolución que califica de ilegal la detención del imputado, dado que es un acto en juicio con efectos de imposible reparación.

Justificación: El control de la detención es sumamente relevante, porque de existir alguna violación a los derechos fundamentales del detenido, la consecuencia jurídica será determinar la ilicitud de los datos de prueba que hayan sido recabados con motivo de la detención, para que no sean considerados en los subsecuentes actos procesales, e incluso, en las siguientes etapas. Esta consecuencia de la resolución que califica como ilegal la detención del imputado constituye precisamente la razón por la cual dicha resolución se erige de



cara con la víctima u ofendido del delito como un acto en juicio de imposible reparación, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, en tanto que pone de manifiesto que le causa una afectación material a los derechos que tiene en el marco de un procedimiento penal, al impedirle de forma actual el ejercicio de sus derechos de acceso a la justicia en su calidad de parte procesal, a conocer la verdad a través del esclarecimiento de los hechos, y a que el delito no quede impune y se sancione al culpable.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### **Resuelve:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en la consideración tercera 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 la última consideración del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados contendientes; y, en su oportunidad, archívese el toca relativo a la presente contradicción de tesis, 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 Norma Lucía Piña Hernández (ponente), el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho de formular voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



Firman la Ministra presidenta de la Sala y la Ministra 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, 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. 27/2018 (10a.), P./J. 37/2014 (10a.) y aislada III.2o.P.145 P (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y 18 de mayo de 2018 a las 10:23 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 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 170/2020.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión virtual de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, por mayoría de tres votos la contradicción de tesis citada al rubro,<sup>1</sup> en el sentido de declarar existente la contradicción y determinó el criterio que debe prevalecer.

### **I. Razones de la mayoría**

2. En la sentencia de mayoría se determinó que sí existe la contradicción de tesis, pues los tribunales contendientes conocieron de un mismo problema jurídico

<sup>1</sup> Resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho de formular voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



y lo resolvieron de forma diversa. Así, derivado del punto de choque, se formuló la siguiente pregunta: *¿El juicio de amparo indirecto es procedente contra la resolución que califica de ilegal la detención del imputado, en tanto que es un acto dictado dentro de juicio con efectos que son de imposible reparación?*

3. El estudio de fondo se estructuró con los siguientes temas: **1.** El control de la detención en el proceso penal acusatorio y oral; **2.** Impugnación de las actuaciones realizadas durante las etapas previas al juicio oral en el proceso penal acusatorio y oral; y, **3.** La procedencia del juicio de amparo indirecto, respecto de actos dictados dentro de juicio.
4. Con base en el desarrollo doctrinal, la sentencia concluyó que el juicio de amparo indirecto es procedente contra la resolución en la que el Juez de Control califica de ilegal la detención del indiciado, en tanto que es un acto emitido en juicio de imposible reparación.
5. Asimismo, se precisó que si bien la resolución por la que se califica de ilegal la detención del implicado no impide la continuación de la investigación y su posible judicialización, porque en caso de que el Ministerio Público aún tenga interés en formular imputación, cuenta con los medios de conducción necesarios para ello, ya que en términos del artículo 310 del Código Nacional de Procedimientos Penales, puede solicitar la citación, comparecencia o aprehensión del implicado para lograr su presencia en la audiencia inicial. Lo cierto es que tal determinación no sólo tiene como consecuencia que se ordene la libertad del implicado, sino también la ilicitud de los datos de prueba que se hubieran recabado con motivo de ésta.
6. En ese contexto, se determinó que el juicio de amparo indirecto es procedente contra la resolución que declara ilegal la detención al tratarse de un acto dictado dentro de juicio que es de imposible reparación porque además genera la ilicitud de datos pruebas.

## **II. Razones de disenso**

7. En ese sentido, a continuación, expongo las razones por las que, si bien coincido en la existencia de la contradicción, no comparto las consideraciones del criterio que la resuelve.
8. En efecto, la sentencia de mayoría establece que existe contradicción de tesis, porque los colegiados contendientes se pronunciaron sobre la procedencia



del amparo indirecto en contra de la determinación que califica de ilegal la detención en audiencia inicial. Así, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito consideró que ese tipo de resoluciones constituyen un acto de imposible reparación, mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito consideró que no lo era.

9. En ese sentido, no comparto el estudio de fondo, porque considero que el tema de análisis no corresponde al punto de choque que tuvieron los tribunales contendientes, pues se agrega una circunstancia que no fue analizada por ambos colegiados, e incluso no se precisó así en la pregunta a responder.
10. En efecto, la consulta para resolver la contradicción lo hace con base en una razón que sostuvo de manera hipotética el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, consistente en que la determinación impugnada pudiera generar la invalidez de datos de prueba, consideración que no analizó y por tanto no existe argumento al respecto en lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, quien solamente se ocupó de determinar la procedencia del amparo contra la determinación que declara ilegal la detención, sin mencionar si adicionalmente dicha resolución invalidaba datos de prueba.
11. En ese contexto, considero que esa circunstancia es de especial relevancia para resolver la contradicción y determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la resolución en comento dado que se desconoce qué decisión hubiese adoptado el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito si la resolución que fue sometida a su potestad se hubiese ocupado, no sólo de la calificación de ilegal de la detención, sino también de la declaración expresa de ilicitud de datos de prueba.
12. En ese sentido, al no ser la ilicitud de datos de prueba una cuestión analizada por ambos tribunales contendientes, considero que el punto de choque se genera únicamente en torno a si el amparo indirecto es procedente contra la determinación que declara ilegal la detención, sin incluir ninguna otra determinación y sobre ese contexto es que se debió definir el criterio que debe prevalecer en la contradicción.
13. Adicionalmente, considero que, como punto medular del criterio a sostener, debió precisarse también porque la resolución de calificación de detención constituye un acto dictado dentro de juicio.



14. En suma, formulo voto particular para exponer las razones que me llevaron a votar en contra en este asunto.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la contradicción de tesis 170/2020.

En sesión virtual de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 170/2020, por mayoría de tres votos. En esencia, la Sala sostuvo que si 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 de la resolución que califica de ilegal la detención del imputado, en tanto que es un acto dictado dentro de juicio con efectos de imposible reparación?

El supuesto de hecho que se tiene como premisa para que surja esta interrogante se da cuando una persona inculpada combate la validez de su detención por vías ordinarias, el Juez de Control le da la razón y detecta alguna irregularidad suficiente para decretar su invalidez. La consecuencia inmediata es la obtención de su libertad. En contra de esa decisión, la víctima decide promover juicio de amparo indirecto.

La sentencia respondió de manera positiva la interrogante de si este juicio es procedente. Para la mayoría, la resolución que califica como ilegal una detención deriva en la ilicitud de datos de prueba, lo cual (a su entender) afecta materialmente los derechos de la víctima u ofendido; en específico, le impide el ejercicio de sus derechos de acceso a la justicia, a conocer la verdad de los hechos y a que el delito no quede impune.

No comparto esta determinación. Respetuosamente, considero que la Sala estructuró su razonamiento lógico de forma apresurada. A mi entender, la decisión por virtud de la cual un Juez de Control decide, en esas primeras fases del proceso, que una persona ilegalmente detenida debe quedar en libertad por haberse violado en su perjuicio el orden constitucional, nunca es, por sí misma, atentatoria de algún derecho de la víctima. Y la invalidez de la prueba que en todo caso puede producirse, sólo es consecuencia natural de una violación al orden constitucional. Así lo afirma nuestra doctrina sobre el derecho



de toda persona a ser juzgada a partir de pruebas lícitas.<sup>1</sup> En realidad, todas las partes involucradas en la probable comisión de un delito (víctima, ofendidos e inculpados) tienen incentivos para que se obtenga un remedio a esa violación constitucional, porque, precisamente, ésta es la vía idónea para llegar a una resolución justa, genuinamente apta para reparar el daño. Esa es la única vía que asegura la introducción de pruebas válidas que demostrarán con mayor fidelidad qué ocurrió en los hechos y quién es culpable.

Por otro lado, me parece que la pretensión de la víctima por eventualmente obtener la reparación del daño es todavía muy remota en ese punto de un proceso penal o de una investigación. Incluso, por definición, la mayoría de las veces, una detención en flagrancia aún no supone la existencia de un procedimiento o de una investigación previa. El elemento sorpresa que requiere este concepto para tenerse por actualizado simplemente excluye el que existan investigaciones previas con información robusta sobre la persona que puede ser objeto de una medida restrictiva de su libertad, pues, de ser así, se contarían con las condiciones necesarias para solicitar una orden de aprehensión en su contra, que es la forma idónea para detener a una persona en términos de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

Aludo a la figura de flagrancia porque me parece que ejemplifica con claridad por qué el abuso que pudiera cometer una autoridad durante una detención en

<sup>1</sup> **Datos de referencia:** registro digital: 160509; instancia: Primera Sala; Décima Época; materias(s): constitucional, penal; tesis: 1a./J. 139/2011 (9a.); fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2057; tipo: jurisprudencia. **De rubro y contenido:** "PRUEBA ILÍCITA. EL DERECHO A UN DEBIDO PROCESO COMPRENDE EL DERECHO A NO SER JUZGADO A PARTIR DE PRUEBAS OBTENIDAS AL MARGEN DE LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES. Exigir la nulidad de la prueba ilícita es una garantía que le asiste al inculpado durante todo el proceso y cuya protección puede hacer valer frente a los tribunales alegando como fundamento: (i) el artículo 14 constitucional, al establecer como condición de validez de una sentencia penal, el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento, (ii) el derecho de que los jueces se conduzcan con imparcialidad, en términos del artículo 17 constitucional y (iii) el derecho a una defensa adecuada que asiste a todo inculpado de acuerdo con el artículo 20, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, si se pretende el respeto al derecho de ser juzgado por tribunales imparciales y el derecho a una defensa adecuada, es claro que una prueba cuya obtención ha sido irregular (ya sea por contravenir el orden constitucional o el legal), no puede sino ser considerada inválida. De otra forma, es claro que el inculpado estaría en condición de desventaja para hacer valer su defensa. Por ello, la regla de exclusión de la prueba ilícita se encuentra implícitamente prevista en nuestro orden constitucional. Asimismo, el artículo 206 del Código Federal de Procedimientos Penales establece, a contrario sensu, que ninguna prueba que vaya contra el derecho debe ser admitida. Esto deriva de la posición preferente de los derechos fundamentales en el ordenamiento y de su afirmada condición de inviolables."



un caso concreto –y su eventual remedio– no son susceptibles de generar una afectación material y real a los derechos de la probable víctima. Pueden reducir la velocidad con la que se procesa a la persona acusada, sí, pero eso es muy distinto a generar una afectación a un derecho humano reconocido en su favor. La detección de una irregularidad constitucional siempre está al servicio del debido proceso, algo que debe interesar a la víctima genuinamente interesada en hallar reparación. Además, precisamente éste fue el tipo de detención que se tuvo por invalidada en al menos uno de los casos analizados por los tribunales contendientes (Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito).

La ejecutoria no problematiza sobre la doctrina de exclusión de prueba ilícita y únicamente parte de la premisa de que la víctima sí tiene un derecho sustantivo a la reparación del daño (sin dar cuenta de lo temprano que se estaría en la indagatoria cuando se diera este supuesto de hecho y lo remoto que aún parecerían las condiciones de materialización de ese derecho). La Sala termina derivando una permisión amplia con solo discernir que ninguna disposición de la Ley de Amparo se opone a la procedencia del amparo indirecto. Me parece que en casos análogos, en los que el inculpado es quien acude al amparo, el estándar suele ser significativamente más estricto.<sup>2</sup>

En cuanto a las razones sustantivas, me parece, entonces, que la invalidez de una detención únicamente busca afirmar los derechos humanos de un inculpado y la vigencia del orden constitucional. Y énfasis: eso jamás implica que el proceso o la indagatoria terminen por esa sola decisión. Muy por el contrario, el Ministerio Público está obligado a continuar buscando evidencia e impulsando la acusación, en fiel representación de los derechos de la víctima, si efectivamente considera que se ha cometido un delito. Es más, si por ejemplo la persona fue detenida en supuesta flagrancia, pero es liberada por un Juez de Control por violación al artículo 16 constitucional, entonces el Ministerio Público puede perfectamente iniciar el trámite de solicitud de una orden de aprehensión.

<sup>2</sup> Por ejemplo, véase: registro digital: 2023589; instancia: Primera Sala; Undécima Época; materias: penal; tesis: 1a./J. 6/2021 (11a.); fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; tipo: jurisprudencia. **De título y subtítulo:** "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."



La decisión que califica de ilegal una detención tiene un carácter notablemente provisional, no fatal. Si el Ministerio Público es diligente, la investigación y el proceso pueden continuar perfectamente. Además, como en el caso anunciado uno de los Tribunales Colegiados (Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito), la víctima siempre puede impugnar las omisiones del Ministerio Público a través del recurso previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>3</sup> y, posteriormente, conforme avanza el proceso, puede acudir al amparo para combatir distintos actos intraprocesales que sí le afectan directamente.

Por otra parte, en cuanto a las razones de orden técnico (y aquí me refiero a la interpretación del artículo 107 de la Ley de Amparo) estimo que los argumentos del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito son correctos y bastan por sí mismos para refutar los de la ejecutoria. En síntesis, este Tribunal Colegiado señaló lo siguiente:

- La declaratoria de validez de una detención no constituye un acto dentro de juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, en tanto que no afecta de manera inmediata algún derecho fundamental.
- No transgrede derechos fundamentales de la víctima, pues con ello no se impide la continuación de la investigación ni llegar a su judicialización.
- El auto de libertad puede repararse procesalmente a través de la integración de la carpeta administrativa que continúa, ya sea con una citación a la audiencia inicial o, en su caso, con una solicitud de orden de aprehensión.

A estas razones, yo añadiría las siguientes:

- La víctima no se encuentra en estado de indefensión durante esta etapa del proceso (como en ninguna otra). De acuerdo con el artículo 258 del Código Nacional –y con la interpretación que la Primera Sala le ha dado– la víctima

<sup>3</sup> "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."



puede impugnar omisiones en general atribuibles al Ministerio Público. Este recurso ordinario, que le garantiza una audiencia, permite a la víctima, por ejemplo, impugnar la omisión de continuar con la carpeta de investigación o la omisión de solicitar una orden de aprehensión. La realidad es que ése es el alcance de la coadyuvancia a la que legal y constitucionalmente tiene derecho la víctima.

A mi juicio, el derecho a la reparación del daño no puede ser entendido como fundamento suficiente para permitir que la víctima active el juicio de amparo porque el inculpado ha quedado libre al haber sido ilegalmente detenido. Esto es, no veo una relación lógica clara que demuestre cómo es que remediar esa violación en favor del inculpado pone en peligro el acceso al derecho a la reparación del daño.

Incluso si imagináramos que el inculpado es liberado por una decisión incorrecta –que por ejemplo interpretara la figura de flagrancia o caso urgente de un modo injustificadamente estricto en comparación con lo sostenido por la doctrina de la Corte– no veo cómo es que la libertad de esa persona (que, como decíamos, en realidad sólo es momentánea) pueda tener un impacto real en la víctima y sus derechos. Si, por ejemplo, ella llegara a temer por su integridad, puede solicitar medidas de protección. El Código Nacional de Procedimientos Penales las regula de manera exhaustiva.<sup>4</sup>

También considero que existe otro aspecto técnico del problema que es muy importante. La sentencia afirma que la resolución que decreta la ilegalidad de una detención trae como consecuencia lógica la invalidez de todas las pruebas recabadas con motivo de esa violación y, por tanto, eso puede incidir en el derecho de la víctima a la reparación. El argumento de la mayoría es que, si se excluye una prueba, eso repercutirá fatalmente en la evidencia que será sometida a juicio y, por tanto, la víctima se encontraría en una posición de desventaja. También se argumenta que, de acuerdo con el criterio articulado en el amparo directo en revisión 669/2015, las partes deben impugnar todo cuanto les afecte desde la etapa procesal correspondiente, pues más tarde no sería posible reabrir la cuestión.

<sup>4</sup> "Artículo 137. Medidas de protección

"El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

"I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;



Sobre este punto estimo que se deben realizar dos distinciones. Primero, la exclusión de la prueba por violaciones de derechos humanos no se decreta en automático e irreflexivamente. Esta Sala ha interpretado que ese criterio admite tres excepciones; a saber, cuando la prueba en cuestión tiene una fuente independiente, cuando el descubrimiento habría sido inevitable y si la contaminación se atenúa.<sup>5</sup>

"II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;

"III. Separación inmediata del domicilio;

"IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;

"V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;

"VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;

"VII. Protección policial de la víctima u ofendido;

"VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;

"IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes; y,

"X. El reintegro de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

"Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.

"En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este código.

"En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia."

<sup>5</sup> Ver tesis 1a. CCCXXVI/2015 (10a.), con número de registro: 2010354. Su texto señala: "PRUEBA ILÍCITA. LÍMITES DE SU EXCLUSIÓN. La exclusión de la prueba ilícita aplica tanto a la prueba obtenida como resultado directo de una violación constitucional, como a la prueba indirectamente derivada de dicha violación; sin embargo, existen límites sobre hasta cuándo se sigue la ilicitud de las pruebas de conformidad con la cadena de eventos de la violación inicial que harían posible que no se excluyera la prueba. Dichos supuestos son, en principio, y de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes: a) si la contaminación de la prueba se atenúa; b) si hay una fuente independiente para la prueba; y c) si la prueba hubiera sido descubierta inevitablemente. Sobre el primer supuesto, a saber, la atenuación de la contaminación de la prueba, se podrían tomar, entre otros, los siguientes factores para determinar si el vicio surgido de una violación constitucional ha sido difuminado: a) cuanto más deliberada y flagrante sea la violación constitucional, mayor razón para que el juzgador suprima toda evidencia que pueda ser vinculada con la ilegalidad. Así, si la violación es no intencionada y menor, la necesidad de disuadir futuras faltas es menos irresistible; b) entre más vínculos (o peculiaridades) existan en la cadena entre la ilegalidad inicial y la prueba secundaria, más atenuada la conexión; y c) entre más distancia temporal exista entre la ilegalidad inicial y la adquisición de una prueba secundaria, es decir, que entre más tiempo pase, es más probable la atenuación de la prueba. En relación con el segundo supuesto es necesario determinar si hay una fuente independiente para la prueba. Finalmente, el tercer punto para no excluir la prueba consistiría en determinar



Este criterio –derivado de un asunto de mi ponencia<sup>6</sup> exigiría que los Jueces razonaran caso por caso y motivadamente qué excluyen. De este modo, la decisión de excluir pruebas no es automática, es contingente y, además, puede darse en un acto o resolución posterior. El artículo 264 del Código Nacional de Procedimientos Penales dice que la invalidez se puede solicitar en cualquier momento del proceso.<sup>7</sup>

Además, el artículo 308 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>8</sup> que regula la audiencia de la detención, no dice nada acerca del deber del Juez de pronunciarse ahí mismo sobre la validez de los medios de prueba.

A mi entender, por ser una resolución que exige ser emitida con celeridad y prontitud (dado el derecho que está en juego) parece contraintuitivo pensar que

---

si ésta hubiera sido descubierta inevitablemente en el proceso. Dicho supuesto se refiere, en general, a elementos que constituyan prueba del delito que hubieran sido encontrados independientemente de la violación inicial. La aplicación del anterior estándar debe hacerse en cada caso concreto."

<sup>6</sup> Amparo en revisión 338/2012. 28 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

<sup>7</sup> "Artículo 264. Nulidad de la prueba

"Se considera prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenidos con violación de los derechos fundamentales, lo que será motivo de exclusión o nulidad.

"Las partes harán valer la nulidad del medio de prueba en cualquier etapa del proceso y el Juez o tribunal deberá pronunciarse al respecto."

<sup>8</sup> "Artículo 308. Control de legalidad de la detención

"Inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de Control, se citará a la audiencia inicial en la que se realizará el control de la detención antes de que se proceda a la formulación de la imputación. El Juez le preguntará al detenido si cuenta con defensor y en caso negativo, ordenará que se le nombre un defensor público y le hará saber que tiene derecho a ofrecer datos de prueba, así como acceso a los registros.

"El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de Control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este código.

"Ratificada la detención en flagrancia, caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido durante el desarrollo de la audiencia inicial, hasta en tanto no se resuelva si será o no sometido a una medida cautelar.

"En caso de que al inicio de la audiencia el agente del Ministerio Público no esté presente, el Juez de Control declarará en receso la audiencia hasta por una hora y ordenará a la administración del Poder Judicial para que se comuniquen con el superior jerárquico de aquél, con el propósito de que lo haga comparecer o lo sustituya. Concluido el receso sin obtener respuesta, se procederá a la inmediata liberación del detenido.

"La omisión del Ministerio Público o de su superior jerárquico, al párrafo precedente los hará incurrir en las responsabilidades de conformidad con las disposiciones aplicables."



es aquí donde se decretará la invalidez definitiva de los medios de prueba. Su fin primordial es otro: velar por la integridad física y la libertad de la persona inculpada, no decidir sobre la validez del material probatorio. Por ello, tal resolución se debe dictar inmediatamente y siempre velando por la integridad de la persona detenida que, recordemos, se encuentra en una posición significativa de vulnerabilidad frente al poder coactivo del Estado. El objeto de esta determinación no es cuidar qué material podrá ingresar al acervo probatorio del proceso, mucho menos si consideramos lo temprano que se está en el proceso durante esta fase.

Estas cuestiones debieron ser analizadas con más detenimiento en la ejecutoria. Por ejemplo, en caso de que el Juez de Control llegara a incluir un razonamiento de exclusión probatoria en la resolución que recae a la audiencia de detención, entonces quizás la víctima sí podría combatir esa particular decisión, tal vez en juicio de amparo indirecto, o bien agotando los medios internos de impugnación previstos por el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Pero la distinción es realmente importante: no es que la víctima tenga derecho a combatir la resolución que deja en libertad a una persona mal detenida. Tendría derecho a combatir el razonamiento que justificó la exclusión de la prueba derivada de aquella. Si eso se da en la misma resolución, se podría combatir lo segundo y no lo primero. De este modo, hay que distinguir entre la impugnabilidad de la exclusión del material probatorio y la impugnabilidad de la condición de libertad, misma que (insisto) es incapaz, por sí misma, de generar una afectación a un derecho sustantivo en perjuicio de la víctima.

Por último, estimo necesario separarme de las consideraciones que retoma la ejecutoria en el apartado "3. *La procedencia del juicio de amparo indirecto, respecto de actos dictados dentro de juicio*", las cuales se basan en diversos precedentes respecto a los cuales también emití voto particular (contradicciones de tesis 377/2013, 14/2015, 152/2017 y 370/2017). En específico, me aparto de las razones en las que descansa la ejecutoria en el sentido de que todas las cuestiones procesales (adjetivas) no pueden ser materia del juicio de amparo indirecto (véase párrafo 53 del engrose).

En mi opinión, existen violaciones en grado predominante que, como afirmaba la anterior doctrina de Pleno,<sup>9</sup> sí ameritan ser analizadas en juicio de amparo indirecto. Por ello, no coincido con esta división que retoma la ejecutoria.

<sup>9</sup> **Datos de referencia:** registro digital: 2011428; instancia: Pleno; Décima Época; materias: común; tesis: P./J. 1/2016 (10a.); fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 29,



Por todas las razones anteriores es que emito este voto particular.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 6/2021 (11a.), P./J. 1/2016 (10a.) y aislada 1a. CCCXXVI/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ DE CONTROL QUE CALIFICA DE ILEGAL LA DETENCIÓN DEL IMPUTADO, AL SER UN ACTO EN JUICIO CON EFECTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios respecto a si para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, la resolución del Juez de Control que califica de ilegal la detención del imputado es un acto en juicio con efectos de imposible reparación.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que es procedente el juicio de amparo indirecto contra la resolución que califica de ilegal la detención del imputado, dado que es un acto en juicio con efectos de imposible reparación.

Justificación: El control de la detención es sumamente relevante, porque de existir alguna violación a los derechos fundamentales del detenido, la consecuencia jurídica será determinar la ilicitud de los datos de prueba que hayan sido recabados con motivo de la detención, para que no sean considerados en los subsecuentes actos procesales, e incluso, en las siguientes etapas. Esta consecuencia de la resolución que califica como ilegal la detención del imputado constituye precisamente la razón por la cual dicha resolución se erige de cara con la víctima u ofendido del delito

---

Tomo I, abril de 2016, página 15; tipo: jurisprudencia. **De título y subtítulo:** "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."



como un acto en juicio de imposible reparación, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, en tanto que pone de manifiesto que le causa una afectación material a los derechos que tiene en el marco de un procedimiento penal, al impedirle de forma actual el ejercicio de sus derechos de acceso a la justicia en su calidad de parte procesal, a conocer la verdad a través del esclarecimiento de los hechos, y a que el delito no quede impune y se sancione al culpable.

### 1a./J. 17/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 170/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 16 de junio de 2021. Mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Ricardo Monterrosas Castorena.

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

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 319/2019 y la queja 38/2020, en los que sostiene que el juicio de amparo indirecto es procedente contra la resolución que califica de ilegal la detención del imputado, en tanto que se trata de un acto dictado dentro de juicio con efectos de imposible reparación, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver la queja 329/2017, la cual dio origen a la tesis aislada III.2o.P.145 P (10a.), de título y subtítulo: "AUTO DE LIBERTAD DECRETADO EN LA CALIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN DEL IMPUTADO. AL NO AFECTAR MATERIALMENTE LOS DERECHOS SUSTANTIVOS DEL QUEJOSO, EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, mayo de 2018, Tomo III, pagina 2437, con número de registro digital: 2016910.

Tesis de jurisprudencia 17/2021 (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 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**ORDEN DE TRASLADO Y PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ANTES DE PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA, SE DEBE AGOTAR LA CONTROVERSIA JUDICIAL PREVISTA EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 448/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 24 DE MARZO DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y EDWIN ANTONY PAZOL RODRÍGUEZ.

### III. Competencia

7. 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 5/2013,<sup>1</sup> en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diversos

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.



circuitos y, al ser un asunto de orden penal, corresponde a la materia de especialidad de esta Primera Sala.

#### IV. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo de la Constitución Federal y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por un Juez de Distrito y la norma lo faculta para ello.<sup>2</sup>

#### V. Criterios denunciados

9. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, deben analizarse las principales consideraciones y argumentos en las que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones:

##### a) Queja 30/2019, del índice del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito

<sup>2</sup> "Artículo 107. ... XIII ... Cuando los plenos de circuito de distintos circuitos, los plenos de circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos plenos de circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

"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 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."

"Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ... II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



10. **Hechos.** Al señor \*\*\*\*\* se le instruye el proceso penal \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Tabasco, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de delincuencia organizada. Por esa razón está privado de la libertad en el Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco.

11. El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, el señor \*\*\*\*\* tuvo conocimiento que está en una lista de personas que serán trasladadas a un diverso centro penitenciario.

12. **Juicio de amparo indirecto.** Contra ello, el señor \*\*\*\*\* promovió amparo indirecto, en el que planteó los conceptos de violación siguientes:

i) Se vulneró en su perjuicio lo previsto en el artículo 18 constitucional, pues no dio su consentimiento para ser trasladado a otro centro penitenciario.

ii) La ejecución de las penas está a cargo del Poder Judicial de la Federación y no de las autoridades administrativas.

iii) La orden de traslado no la emitió un Juez penal, por lo que proviene de autoridad incompetente.

13. Demanda de amparo que se registró con el número \*\*\*\*\* , en el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Tabasco el que determinó desechar de plano la demanda. Lo anterior, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, pues previo a acudir al amparo, el quejoso no agotó el medio ordinario de defensa consistente en el recurso de apelación que prevé el artículo 51 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que, tenía a su alcance un medio ordinario de defensa.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> "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



14. **Recurso de queja.** Contra lo anterior, el señor\*\*\*\*\* interpuso recurso de queja en el que planteó los agravios siguientes:

i) En el acuerdo recurrido se realizó una interpretación incorrecta de la Ley Nacional de Ejecución Penal al considerar que previo a promover el juicio de amparo indirecto se debió impugnar la orden de traslado a través del recurso ordinario.

ii) La orden de traslado constituye un ataque a su libertad personal fuera de procedimiento judicial, pues en su emisión no ha tenido intervención una autoridad judicial.

15. **Sentencia objeto de contradicción.** Del recurso conoció el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, bajo el número de recurso de queja 30/2019. El Tribunal Colegiado declaró infundado el recurso y confirmó el desechamiento de la demanda de amparo.

16. Los motivos que sustentan la decisión son los siguientes:

i) Acorde con el principio de definitividad que rige el juicio de amparo, antes de acudir a la vía constitucional la parte quejosa debe agotar el medio de

---

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."

**Artículo 51. Traslados involuntarios**

"El traslado involuntario de las personas privadas de la libertad procesadas o sentenciadas deberá ser autorizado previamente en audiencia pública por el Juez de Control o de Ejecución, en su caso. Dicha resolución podrá ser impugnada a través del recurso de apelación.

"En audiencia ante el Juez de Ejecución se podrá solicitar el traslado. La autoridad penitenciaria podrá solicitar el traslado involuntario en casos de emergencia por cualquier medio.

"En el caso de las personas sujetas a prisión preventiva, el traslado podrá realizarse a petición del Ministerio Público ante el Juez de Control, en términos de lo establecido en el código."



defensa que permita revocar, modificar o nulificar el acto reclamado en el amparo, pues de lo contrario, opera la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

ii) El artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal prevé que de manera excepcional y mediante resolución administrativa la autoridad penitenciaria podrá ordenar y ejecutar los traslados de personas privadas de la libertad, en esos casos, en las veinticuatro horas siguientes a que se ejecute el traslado se debe notificar al Juez competente, el cual tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación, para calificar la legalidad del traslado. En contra de esta resolución procede interponer el recurso de apelación ante el Juez de Control o de Ejecución.<sup>4</sup>

iii) La Ley Nacional señala que si dentro del plazo antes citado, el Juez no se pronuncia en los términos indicados, la persona privada de la libertad podrá interponer una **controversia judicial** contra el traslado. Los artículos 116, 117, 122 a 127 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, señalan las reglas de procedencia y procedimiento para su ejercicio.<sup>5</sup>

#### <sup>4</sup> "Artículo 52. Excepción al traslado voluntario

"La autoridad penitenciaria, como caso de excepción a lo dispuesto en el artículo 50, podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al Juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizado el traslado, en los siguientes supuestos:

"I. En casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad;

"II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad, y

"III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del centro penitenciario.

"En todos los supuestos de excepción a los traslados sin autorización previa, el Juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación administrativa de traslado. En contra de la resolución judicial se podrá interponer el recurso de apelación en los términos previstos en esta ley.

"En caso que dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa."

#### <sup>5</sup> Controversias ante el Juez de Ejecución

##### "Artículo 116. Controversias

"Los Jueces de Ejecución conocerán controversias relacionadas con:

"I. Las condiciones de internamiento y cuestiones relacionadas con las mismas;

"II. El plan de actividades de la persona privada de la libertad y cuestiones relacionadas con el mismo, que impliquen violación de derechos fundamentales;



iv) Una vez admitida, correrá traslado a las partes, para que, en el término de cinco días, contesten, ofrezcan pruebas y la autoridad penitenciaria rinda el informe correspondiente, se señalará hora y fecha para la celebración de la audiencia.

"III. Los derechos propios de quienes soliciten ingresar o hayan ingresado al centro como visitantes, defensores públicos y privados, defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil;

"IV. La duración, modificación y extinción de la pena y de sus efectos; y,

"V. La duración, modificación y extinción de las medidas de seguridad."

**Artículo 117. Controversias sobre condiciones de internamiento, el plan de actividades y cuestiones relacionadas con ambas**

"Los sujetos legitimados por esta ley para interponer peticiones administrativas también tendrán acción judicial ante el Juez de Control o de Ejecución según corresponda, con el objeto de resolver las controversias sobre los siguientes aspectos:

"I. Las condiciones de internamiento, el plan de actividades y cuestiones relacionadas con ambas, en cuyo caso será requisito indispensable haber agotado la petición administrativa;

"II. La impugnación de sanciones administrativas impuestas a las personas privadas de la libertad, que podrá hacerse valer en el acto de notificación o dentro de los diez días siguientes;

"III. Los derechos de las personas privadas de la libertad en materia de traslados. Esta acción podrá ejercitarse en el momento de la notificación de traslado, dentro de los diez días siguientes a la misma, o dentro de los diez días siguientes a su ejecución, cuando la persona privada de la libertad no hubiese sido notificada previamente; y,

"IV. Los derechos de las personas que soliciten ingresar o hayan ingresado al centro como visitantes, defensores públicos o privados, los defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil.

"En relación a la facción II, en tanto no quede firme la sanción administrativa no podrá ejecutarse.

"Por cuanto hace a la fracción III, los traslados por razones urgentes, relacionados con la integridad física o la salud de la persona privada de la libertad o bien, por cuestiones de seguridad del Centro, no requerirán autorización previa del Juez de Ejecución, sin perjuicio de que dicha determinación pueda ser recurrida y en su caso, confirmada o revocada."

**Artículo 122. Formulación de la controversia**

"La controversia judicial deberá presentarse por escrito ante la administración del juzgado de ejecución, precisando el nombre del promovente, datos de localización, el relato de su inconformidad, los medios de prueba en caso de contar con ellos, la solicitud de suspensión del acto cuando considere que se trata de caso urgente y la firma o huella digital.

"El Juez de Ejecución, de acuerdo con la naturaleza de la pretensión, de oficio o a petición de parte, ordenará la suspensión del acto si lo considera pertinente, así como el desahogo de las pruebas que estime conducentes para resolver el conflicto."

**Artículo 123. Auto de inicio**

"Una vez recibida la solicitud, la administración del juzgado de ejecución registrará la causa y la turnará al Juez competente. Recibida la causa, el Juez de Ejecución contará con un plazo de setenta y dos horas para emitir un auto en cualquiera de los siguientes sentidos:

"I. Admitir la solicitud e iniciar el trámite del procedimiento;

"II. Prevenir para que aclare o corrija la solicitud, si fuere necesario, o



v) La audiencia será presidida por el Juez de Ejecución, el personal de la administración del juzgado de ejecución identificará toda persona que vaya a participar, para lo cual deberá proporcionar su nombre, apellidos, edad y domicilio. Desarrollada la audiencia, el Juez de Ejecución tendrá un término de cinco

"III. Desechar por ser notoriamente improcedente.

"Cuando se realice una prevención, el solicitante tendrá un plazo de setenta y dos horas para que aclare o corrija la solicitud, en caso de no hacerlo, se desechará de plano.

"El auto que admita la solicitud deberá realizarse por escrito y notificarse al promovente de manera inmediata sin que pueda exceder del término de veinticuatro horas. En caso de que no se notifique, se entenderá que fue admitida la solicitud.

"Las solicitudes que tengan un mismo objeto, total o parcialmente, serán acumuladas en el auto admisorio para ser resueltas en un solo acto conjuntamente, continuándose la sustanciación por separado de la parte que no se hubiese acumulado. El auto que admite o niega la acumulación podrá ser reclamado mediante revocación."

#### **"Artículo 124. Sustanciación**

"En caso de ser admitida la solicitud o subsanada la prevención, la administración del juzgado de ejecución notificará y entregará a las partes copia de la solicitud y sus anexos, para que dentro del plazo de cinco días contesten la acción y ofrezcan los medios de prueba que estimen pertinentes; además se requerirá a la autoridad penitenciaria para que dentro del mismo término rinda el informe que corresponda.

"En caso de tratarse de medidas disciplinarias y de violación a derechos que constituyan un caso urgente que, de no atenderse de inmediato, quedará sin materia la acción o el recurso jurisdiccional, el Juez de Ejecución de oficio o a solicitud de parte decretará de inmediato la suspensión del acto, hasta en tanto se resuelve en definitiva.

"Rendido el informe y contestada la acción, se entregará copia de las mismas a las partes que correspondan y se señalará hora y fecha para la celebración de la audiencia, la cual deberá realizarse al menos tres días después de la notificación sin exceder de diez días.

"En caso de que las partes ofrezcan testigos, deberán indicar el nombre, domicilio y lugar donde podrán ser citados, así como el objeto sobre el cual versará su testimonio.

"En la fecha fijada se celebrará la audiencia, a la cual deberán acudir todos los interesados. La ausencia del director del centro o quien lo represente y de la víctima o su asesor jurídico no suspenderá la audiencia."

#### **"Artículo 125. Reglas de la audiencia**

"Previo a cualquier audiencia, el personal de la administración del juzgado de ejecución llevará a cabo la identificación de toda persona que vaya a participar, para lo cual deberá proporcionar su nombre, apellidos, edad y domicilio.

"Las audiencias serán presididas por el Juez de Ejecución, y se realizarán en los términos previstos en esta ley y el código."

#### **"Artículo 126. Desarrollo de la audiencia**

"La audiencia se desarrollará sujetándose a las reglas siguientes:

"I. El Juez de Ejecución se constituirá en la sala de audiencias el día y hora fijados y verificará la asistencia de los intervinientes, declarará abierta la audiencia y dará una breve explicación de los motivos de la misma;

"II. El Juez de Ejecución verificará que las partes conocen de sus derechos constitucionales y legales que les corresponden en la audiencia y en caso contrario, se los hará saber;



días para redactar, notificar y entregar copia a las partes de la determinación final, en la que deberá pronunciarse, incluso de oficio, sobre cualquier violación a los derechos fundamentales de los sentenciados.

**vi)** Que, bajo ese contexto, fue correcta la interpretación del Juez de amparo sobre la Ley Nacional de Ejecución Penal, debido a que prevé un verdadero procedimiento conformado por diversas etapas, que inicia con la presentación de una petición formulada por los internos ante la autoridad judicial y concluye con una decisión.

**vii)** Además, tienen a su alcance los recursos de revocación y apelación previstos en los artículos 130, 131 y 135 de la legislación en comentario, lo que resulta acorde con el artículo 18 constitucional.<sup>6</sup>

---

**"III.** El Juez de Ejecución concederá el uso de la palabra al promovente y con posterioridad a las demás partes;

**"IV.** Las partes discutirán sobre la admisión de los medios de prueba y podrán apelar el desechamiento;

**"V.** El Juez de Ejecución admitirá los medios de prueba y se procederá a su desahogo conforme a las reglas del Código;

**"VI.** Las partes formularán los alegatos finales y de ser procedente, el Juez de Ejecución observará el derecho de réplica y dúplica cuando el debate así lo requiera;

**"VII.** El Juez de Ejecución declarará cerrado el debate, y

**"VIII.** Emitirá su resolución y la explicará a las partes en la misma audiencia."

**"Artículo 127. Resolución**

"El Juez de Ejecución tendrá un término de cinco días para redactar, notificar y entregar copia a las partes de la resolución final.

"En la resolución el Juez deberá pronunciarse, incluso de oficio, sobre cualquier violación a los derechos fundamentales de los sentenciados."

<sup>6</sup> **"Artículo 130. Revocación**

"El recurso de revocación se interpondrá ante el Juez de Ejecución en contra de las determinaciones de mero trámite y en los casos previstos en esta ley.

"El objeto de este recurso será que el mismo Juez de Ejecución que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda.

"Si el recurso se hace valer contra las resoluciones pronunciadas durante la audiencia, se dará el uso de la palabra a las demás partes, para que manifiesten lo que a su derecho corresponda y en la misma audiencia se dictará la resolución respectiva.

"Si el recurso se hace valer contra resoluciones pronunciadas fuera de audiencia, se interpondrá al día siguiente de notificada la determinación, se dará traslado a las demás partes por el término de dos días para que manifiesten lo que a su derecho corresponda, y se resolverá al día siguiente, bien de desahogada la audiencia conforme al código, o de haber transcurrido el término concedido."



viii) Si las autoridades administrativas ya iniciaron el trámite para realizar el traslado del quejoso, es evidente que se ubica en la hipótesis de actos dictados en el procedimiento de ejecución de penas, conforme lo establece la Ley Nacional de Ejecución Penal.

ix) Consideró correcta la decisión del Juez de amparo, pues en contra del acto reclamado procede su impugnación a través del medio ordinario de defensa, por tanto, previo a acudir al amparo, el quejoso tuvo que agotar la controversia judicial prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal. En apoyo a sus argumentos citó la jurisprudencia 1a./J. 79/2018 (10a.), sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

"OMISIONES INHERENTES A LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO. PARA RECLAMARLAS, LA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD DEBE AGOTAR EL MECANISMO DE CONTROL PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Del contenido de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 30, 107 a 115, 117, fracción I, 122 y 131 a 135 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se advierte que el procedimiento de ejecución penal contiene un mecanismo de control denominado peticiones administrativas, a través del cual las personas privadas de su libertad pueden reclamar, sin mayores formalismos, ante la autoridad penitenciaria o el Juez respectivo, las omisiones inherentes a sus condiciones de

#### **"Artículo 131. Apelación**

"El recurso de apelación se interpondrá dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto o resolución que se impugna y tiene por objeto que el tribunal de alzada revise la legalidad de la resolución impugnada, a fin de confirmarla, modificarla o revocarla."

#### **"Artículo 135. Tramitación y resolución de la apelación**

"En el auto que se tengan por recibidas las actuaciones enviadas por el Juez de Ejecución, se determinará si el recurso fue interpuesto en tiempo, si la persona tiene derecho de recurrir y si el auto impugnado es apelable.

"Si fuese necesario el desahogo de una audiencia, el tribunal de alzada en el auto que tuvo por recibidas las actuaciones, señalará día y hora para la celebración de la misma dentro de los cinco días siguientes. En este caso, el tribunal de alzada resolverá el recurso de apelación dentro de los tres días siguientes a la celebración de la audiencia.

"En caso de no darse el supuesto a que se refiere el párrafo anterior el tribunal de alzada resolverá el recurso de apelación dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto que tuvo por recibidas las actuaciones."



internamiento que vulneran sus derechos. Ahora bien, este mecanismo de control constituye un verdadero procedimiento conformado de diversas etapas, pues inicia con la presentación de una petición formulada por los internos ante la autoridad penitenciaria correspondiente, en donde pueden ofrecer pruebas o que la autoridad las recabe de oficio; en el caso de que el acto sea urgente puede ser suspendido de oficio y de inmediato por un Juez, o bien, que éste ordene las acciones positivas necesarias para que cese, en caso de constituir una omisión; asimismo, se prevé la posibilidad de que las decisiones adoptadas por la autoridad penitenciaria relacionadas con la petición sean impugnadas a través de los recursos correspondientes. En esa virtud, el citado mecanismo de control previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal constituye un medio de defensa sencillo, rápido y eficaz por medio del cual la persona privada de su libertad, puede reclamar omisiones inherentes a sus condiciones de internamiento, por lo que antes de acudir al juicio de amparo indirecto, debe agotar dicho mecanismo y los medios de impugnación previstos en su contra por la ley referida. Por lo que, si el interno promueve la acción constitucional contra las omisiones inherentes a sus condiciones de internamiento, sin que previamente hubiera agotado el citado mecanismo de control, actualizará la causa de improcedencia del juicio prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, en atención al principio de definitividad."<sup>7</sup>

### **b) Queja 166/2019, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**

17. **Hechos.** Los señores \*\*\*\*\* son personas privadas de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social número 1 "Altiplano" en Almoloya de Juárez, Estado de México. Manifestaron que tuvieron conocimiento de que serían trasladados a un diverso centro de reclusión.

18. **Juicio de amparo indirecto.** Contra ello, los señores \*\*\*\*\* promovieron juicio de amparo indirecto en el que expusieron el siguiente concepto de violación:

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia que es identificable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* con el registro digital: 2018548, la cual derivó de la contradicción de tesis 57/2018. Resuelta el 17 de octubre de 2018. Mayoría de tres votos en cuanto al fondo, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular.



i. Que serán trasladados sin que la autoridad administrativa cuente con la respectiva orden judicial, lo cual vulnera en su perjuicio lo previsto en los artículos 16 y 18 de la Constitución.

19. Demanda de amparo que se registró como 933/2019, en el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México. La secretaria encargada del despacho de ese juzgado determinó desecharse de plano la demanda. Lo anterior, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, pues previo a acudir al amparo, el quejoso no agotó el medio ordinario de defensa, pues los traslados involuntarios pueden combatirse ante el Juez de Control o Ejecución, según corresponda, quien está facultado para pronunciarse sobre la suspensión de oficio del acto hasta tanto resuelve en definitiva la controversia o recurso interpuesto.

20. **Recurso de queja.** Contra lo anterior, únicamente el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de queja, cuando le notificaron el desechamiento de su demanda, **sin que planteara agravio.**

21. **Sentencia objeto de contradicción.** Del recurso conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, bajo el número de recurso de queja 166/2019. El Tribunal Colegiado declaró fundado el recurso y ordenó que se diera trámite a la demanda de amparo.

22. Los motivos que sustentaron dicha decisión son los siguientes:

i) No se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia que aplicó el Juzgado de Distrito, toda vez que el traslado involuntario de una persona privada de la libertad de un centro penitenciario a otro, sin previa autorización o calificación de legalidad (en caso urgente) por parte de la autoridad judicial, se traduce en una violación directa a la Constitución, lo cual es una excepción al principio de definitividad.

ii) Cuando los actos afecten directamente derechos sustantivos establecidos en la Constitución o en tratados internacionales suscritos por nuestro país, que no sean posibles de reparar mediante un medio ordinario de defensa, se



actualiza el supuesto de excepción a dicho principio, por lo que, en su contra, procede el juicio de amparo indirecto.

iii) La orden y ejecución de traslado de personas privadas de la libertad emitida por autoridad incompetente, sin estar sometida a control de la autoridad judicial facultada para ello, contraviene no sólo el nuevo régimen penitenciario imperante en nuestro país, también el derecho a que todo acto de molestia sea emitido por autoridad competente, reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal. También se vulnera el artículo 21 de la Constitución porque la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los aspectos relacionados con los problemas que en su trato cotidianamente reciben los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde se debe cumplir la pena y situaciones conexas, quedan bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal.

iv) La pretensión de trasladar a un sentenciado o procesado de un centro penitenciario a otro **afecta indirectamente su libertad**, por lo que debe ser solicitada al órgano judicial correspondiente, el cual procederá a resolver lo conducente. En consecuencia, la resolución emitida por una autoridad no facultada para ello contraviene de manera directa dispositivos constitucionales; por lo que puede impugnarse a través del juicio de amparo indirecto, sin la necesidad de agotar mecanismos administrativos y/o medios de defensa ordinarios.

v) Cuando el acto reclamado consista en la orden de traslado posiblemente emitida o autorizada por una autoridad administrativa, sin la intervención de una diversa judicial competente, se podría considerar como una violación directa a la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal.

vi) El artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece que como excepción al traslado voluntario previsto en el artículo 50 de esa ley, que la autoridad penitenciaria podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al Juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se haya realizado el traslado. En todos los supuestos de excepción a los traslados sin autorización previa, el Juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas pos-



teriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación administrativa de traslado. En contra de la resolución judicial se podrá interponer el recurso de apelación. Si dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncia respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa.

**vii)** Si la autoridad administrativa ejecuta el traslado, pero no actúa conforme al artículo citado, entonces no se puede exigir a la persona privada de la libertad que previo a promover amparo indirecto agote el principio de definitividad, **mediante la interposición del recurso ordinario denominado controversia judicial**. Lo anterior, porque dicho traslado implicaría una transgresión directa a los derechos sustantivos reconocidos en los artículos 16, 18, 20 y 21 de la Constitución Federal.

**viii)** El numeral 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, establece que la procedencia de la controversia jurisdiccional procederá en torno a los "derechos de las personas privadas de la libertad en materia de traslados", mientras que en su último párrafo señala que la determinación de traslado por razones urgentes (integridad física y salud del interno, o por seguridad del centro), puede ser recurrida y, en su caso, confirmada o revocada; no obstante, el precepto 52, en sus dos últimos párrafos, regula un procedimiento específico consistente en que la persona privada de la libertad podrá interponer la controversia judicial contra la determinación administrativa de traslado involuntario (por causa urgente), siempre y cuando la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto a su legalidad dentro del plazo legal establecido.

**ix)** De los artículos 52 y 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal pudiese admitir interpretación legal, ello constituye una razón más para evidenciar que, en el caso, no se actualiza de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia citada.

**x)** Por lo que no puede afirmarse que la parte quejosa, previo a la promoción del amparo indirecto, debió agotar el mecanismo de control jurisdiccional que prevé la Ley Nacional de Ejecución Penal ante la eventual existencia del traslado involuntario materia de reclamo.



**xi)** No es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 79/2018 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "OMISIONES INHERENTES A LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO. PARA RECLAMARLAS, LA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD DEBE AGOTAR EL MECANISMO DE CONTROL PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", porque no estudió el tema de los traslados, pues en dicho criterio se estableció que una condición de internamiento es cualquier medio u acto que garantice una vida digna y segura a la persona privada de su libertad dentro del centro de reinserción social, siendo, entre otros, el suministro de agua corriente y potable, alimentos, prestación de servicio médico o asistencia médica, ropa, colchones y ropa de cama, artículos de aseo personal y de limpieza, libros y útiles escolares, así como los instrumentos de trabajo y artículos para el deporte y la recreación, conclusión que resultó de la interpretación sistemática de la porción normativa relativa de los artículos 3, fracciones XVII y XXV, 9, fracciones I, II, III, VI y VII, 10, fracciones II, IV y V, y 30, todos de la Ley Nacional de Ejecución Penal; por tanto, es inconcuso que el acto reclamado (traslado administrativo sin intervención judicial), escapa de la materia de estudio de la jurisprudencia citada.

## VI. Existencia de la contradicción

23. El análisis de las ejecutorias emitidas por los tribunales contendientes nos permite concluir que **sí existe** la contradicción de tesis denunciada.

24. En la jurisprudencia P./J. 72/2010, 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.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época, 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."



25. De conformidad con lo anterior, esta Primera Sala, en la jurisprudencia 22/2010,<sup>9</sup> determinó que las condiciones para la existencia de una contradicción de tesis son las siguientes:

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 canon o método, cualquiera que fuese;

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos debe existir algún punto de toque, es decir, 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 debe dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

26. Tomando en cuenta lo precedido, respecto del **primer requisito** tenemos que ambos órganos contendientes, en uso de su arbitrio judicial, se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración.

27. Ambos tribunales analizaron si una persona privada de la libertad previo a promover el juicio de amparo indirecto en contra de una posible orden de traslado de un centro penitenciario a otro debe agotar o no el principio de definitividad, lo anterior en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

<sup>9</sup> Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, Novena Época, registro digital: 165077, cuyo rubro establece: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



28. El **segundo requisito**, relativo a que los tribunales contendientes adopten un criterio diferenciado sobre un mismo tema jurídico, **también se surte**: el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, al resolver la queja 30/2019, sostuvo que el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal prevé que la autoridad penitenciaria, excepcionalmente, podrá ordenar y ejecutar traslados de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al Juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizar el traslado, en esos casos el Juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas, posteriores a la notificación, para calificar la legalidad de la determinación administrativa. En contra de esta resolución procede interponer el recurso de apelación ante el Juez de Control o de Ejecución.

29. Que dicha ley señala que en caso de que, dentro del plazo antes citado, el Juez no se pronuncie, la persona privada de su libertad podrá interponer una **controversia judicial** contra la determinación administrativa. Que al prever un verdadero procedimiento, que inicia con la presentación de una petición formulada por los internos ante la autoridad judicial y concluye con una decisión y de que la persona privada de la libertad tiene a su alcance los recursos de revocación y apelación previstos en los artículos 130 y 135 de la legislación en comentario, entonces la parte quejosa debe agotar el medio ordinario de defensa previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal para controvertir un acto de ese carácter previo a acudir al juicio de amparo. Apoyó su decisión con el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 79/2018 (10a.), sustentada por esta Primera Sala. Concluyó que ante esa cuestión se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia de definitividad, prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

30. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito en la queja 166/2019, estimó que no se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia, toda vez que el traslado involuntario de una persona privada de la libertad de un centro penitenciario a otro, sin previa autorización o calificación de legalidad (en caso urgente) por parte de la autoridad judicial, se traduce en una violación directa a la Constitu-



ción, lo cual es una excepción al principio de definitividad y, por tanto, puede acudir al amparo indirecto sin agotar el recurso ordinario.

31. Sostiene que la pretensión de trasladar a un sentenciado o procesado de un centro penitenciario a otro **afecta indirectamente su libertad**, por lo que debe ser solicitada al órgano judicial correspondiente, el cual procederá a resolver lo conducente. En consecuencia, puede impugnarse a través del juicio de amparo indirecto, sin la necesidad de agotar mecanismos administrativos y/o medios de defensa ordinarios.

32. Que, si el traslado derivara de una determinación netamente administrativa no sometida al escrutinio judicial porque la autoridad penitenciaria no informó de ella al Juez correspondiente, como lo ordena el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, entonces no sería dable considerar que el interno debe agotar el principio de definitividad mediante la interposición de una controversia judicial contra aquella resolución administrativa.

33. La jurisprudencia 1a./J. 79/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "OMISIONES INHERENTES A LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO. PARA RECLAMARLAS, LA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD DEBE AGOTAR EL MECANISMO DE CONTROL PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", no cobra aplicación al asunto, porque dicho criterio derivó del tema de las condiciones de internamiento.

34. Esta Sala advierte que los tribunales contendientes **no comparten la misma postura** respecto a que si la persona privada de la libertad previo a promover juicio de amparo indirecto en contra de una posible orden de traslado de un centro de reclusión a otro debe agotar o no el recurso ordinario previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal, ello acorde con el principio de definitividad que prevé el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

35. El referido punto de contradicción se sintetiza en el cuadro esquemático siguiente:



Punto de contradicción	
El Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito (Queja 30/2019)	El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito (Queja 166/2019)
Los dos Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre si una persona privada de la libertad, previo a promover juicio de amparo indirecto en contra de una posible orden de traslado de un centro de reclusión a otro, debe agotar o no el recurso ordinario previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal, ello acorde con el principio de definitividad que prevé el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Se actualiza la causa manifiesta e indudable de improcedencia de definitividad, prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ya que previo a la promoción del juicio de amparo, la persona privada de la libertad debe agotar el medio ordinario de defensa previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal.</li><li>• Es claro que antes de acudir al amparo el disidente estuvo jurídicamente constreñido a agotar el medio ordinario de defensa, a pesar de no tener imposibilidad jurídica o fáctica para tal efecto.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia de definitividad, toda vez que el traslado involuntario de una persona privada de la libertad de un centro penitenciario a otro, sin previa autorización o calificación de legalidad (en caso urgente) por parte de la autoridad judicial, se traduce en una violación directa a la Constitución, lo cual es una excepción al principio de definitividad y, por tanto, puede acudir al amparo indirecto sin tener que agotar el recurso ordinario.</li><li>• Que la pretensión de trasladar a un sentenciado o procesado de un centro penitenciario a otro afecta indirectamente su libertad, por lo que debe ser solicitada al órgano judicial correspondiente, el cual procederá a resolver lo conducente. En consecuencia, puede impugnarse a través del juicio de amparo indirecto, sin la necesidad de agotar mecanismos administrativos y/o medios de defensa ordinarios.</li></ul>

36. Finalmente, se cumple con **el requisito identificado con el inciso c)**, pues lo expuesto en los puntos que anteceden dan lugar a la formulación de la interrogante siguiente:

37. **Previo a promover juicio de amparo indirecto en contra de una posible orden de traslado de un centro penitenciario a otro ¿debe agotarse el recurso ordinario previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal?**



## VII. Estudio de fondo

38. Precisada la existencia de la presente contradicción, se procede al estudio de fondo, para fines de clarificar el criterio que debe prevalecer, el desarrollo del estudio se estructura de la manera siguiente: **A)** Reforma constitucional al procedimiento de ejecución penal; **B)** Perspectiva internacional en materia de traslados de internos conforme a la Corte Interamericana de Derechos Humanos; **C)** Tipos de traslados previstos en la Ley Nacional; **D)** Principio de definitividad; y, **E)** Jurisprudencia que debe prevalecer.

### A. Reforma constitucional al procedimiento de ejecución y creación de la Ley Nacional de Ejecución Penal

39. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* , examinó la reforma de los artículos 18 y 21 de la Constitución Federal de dieciocho de junio de dos mil ocho y la reforma de los artículos 1o. y 18 constitucionales, que se publicó el diez de junio de dos mil once, y concluyó que las cuestiones de trascendencia jurídica que pudieran surgir durante la ejecución de la pena y los aspectos relacionados con el trato que cotidianamente reciben los sentenciados, debían quedar bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal.<sup>10</sup>

40. Que correspondía a las autoridades judiciales en materia penal, en especial a los Jueces de Ejecución, tanto en el ámbito federal como local, asegurar el cumplimiento de las penas y controlar las situaciones que se podían producir dentro del centro penitenciario en el cumplimiento de aquéllas, así como las decisiones que sobre dicha ejecución adoptara la administración penitenciaria, velando siempre porque los derechos humanos estén garantizados y sean efectivos.

<sup>10</sup> 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



41. El amparo en revisión citado fue el primer precedente del que derivó la jurisprudencia P./J. 17/2012 (10a.), emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es de rubro y texto siguientes:

"PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011. Con la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de las penas, al ponerse de manifiesto que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país si la ejecución de las penas seguía bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo; de ahí que para lograr esa transformación se decidió reestructurar el sistema, circunscribiendo la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y confiriendo exclusivamente al Poder Judicial la de ejecutar lo juzgado, para lo cual se creó la figura de los 'Jueces de ejecución de sentencias', que dependen del correspondiente Poder Judicial. Lo anterior pretende, por un lado, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, pues será en definitiva el Poder Judicial, de donde emanó dicha resolución, el que vigile el estricto cumplimiento de la pena en la forma en que fue pronunciada en la eje-

---

beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto ...

"La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa ..."

"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 ..."



cutoria y, por otro, acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones, de manera que todos los eventos de trascendencia jurídica que durante la ejecución de la pena puedan surgir a partir de la reforma constitucional, quedan bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal, tales como la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas."<sup>11</sup>

42. Al resolver la contradicción de tesis 57/2018,<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y la judicialización de la etapa de ejecución de las penas.

43. 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, circunscribiendo únicamente la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo, y confiriendo al Poder Judicial la potestad de ejecutar lo juzgado, a través de la creación de la figura de los "Jueces de Ejecución de sentencias".

<sup>11</sup> Derivó del amparo en revisión 151/2011. Resuelto el 12 de enero de 2012. Unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández (ponente), Ortiz Mayagoitia y Silva Meza y de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas.

<sup>12</sup> Sesión de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho. 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.

<sup>13</sup> 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



44. 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; 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.

45. En la misma ejecutoria de la 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 certeza y seguridad jurídica a los justiciables, el Constituyente otorgó facultades al Congreso de la Unión para crear una legislación única en materia de ejecución penal.

46. 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,

---

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 ..."



**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.<sup>14</sup>

47. 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.

48. La **finalidad** de crear una legislación única en materia de ejecución de penas fue para 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.

49. Se indicó que mediante la ley única en ejecución penal 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.

50. De igual modo, se estableció que la Ley de Ejecución 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 auto-

<sup>14</sup> "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."



ridades federales, locales y municipales, bajo una administración transparente y eficiente, que contenga medios de prevención y de reinserción social para los sentenciados, sustentado en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, evitando que vuelvan a delinquir.

51. Con base en ello, se propuso la creación de una Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales, que transformara el sistema penitenciario y garantizara 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 fueran competencia exclusiva de la autoridad judicial.

52. 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.

53. 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.

54. Del contenido de su artículo 1o., 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.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> "Artículo 1. Objeto de la ley

"La presente ley tiene por objeto:



55. Parte de su **finalidad** radica en implementar los mecanismos necesarios a través de los cuales, en cumplimiento a los derechos humanos, se resolvieran las controversias que surgieran con motivo de la prisión preventiva, la ejecución de la sentencia penal o de la sujeción a medidas de seguridad.

56. 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 del sentenciado y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

57. Conforme a su artículo primero transitorio, y los artículos 1o. y 2o.,<sup>16</sup> 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 segundo transitorio.<sup>17</sup>

---

"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."

<sup>16</sup> "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. ..."

<sup>17</sup> "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



58. Del contenido del artículo 2 de la Ley Nacional de Ejecución Penal se aprecia que las disposiciones de la 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.

59. 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.<sup>18</sup>

---

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, 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."

<sup>18</sup> "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.

"A partir de la entrada en vigor de la presente ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma."



60. 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 aplicable al inicio de éstos, pero debían aplicárseles los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

### **B) Perspectiva internacional en materia de traslados de internos conforme a la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

61. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el traslado de reclusos es otro de los elementos relevantes propios de la relación de sujeción entre el Estado y las personas bajo su custodia, en cuyo contexto puede resultar vulnerado tanto el derecho a la integridad personal, como otros derechos fundamentales. En la práctica, tanto el traslado mismo, como las condiciones en las que se realiza pueden llegar a tener un impacto importante en la situación del propio interno y en la de su familia. Asimismo, cuando los traslados son ejecutados arbitrariamente o en condiciones contrarias al respeto de los derechos humanos de los reclusos, pueden llegar a constituir espacios poco visibles o zonas grises para la omisión de abusos por parte de las autoridades.

62. Es precisamente en atención a esta realidad que los instrumentos internacionales relativos a las personas privadas de libertad establecen una serie de parámetros y directrices generales dirigidas a proteger los derechos fundamentales de los reclusos durante los traslados.<sup>19</sup>

63. El Principio IX.4 de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de su Libertad,<sup>20</sup> establece que los traslados de

<sup>19</sup> Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a instancia de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, durante el 131o. periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Si bien este instrumento no tiene carácter de tratado internacional, su contenido puede emplearse como un criterio orientador en sentido amplio, al tratarse de una doctrina especializada desarrollada por un organismo internacional de derechos humanos.

<sup>20</sup> **"Principio IX. Ingreso, registro, examen médico y traslados ...**

**"4. Traslados** Los traslados de las personas privadas de libertad deberán ser autorizados y supervisados por autoridades competentes, quienes respetarán, en toda circunstancia, la dignidad y los



las personas privadas de libertad deberán ser autorizados y supervisados por autoridades competentes, quienes respetarán, en toda circunstancia, la dignidad y los derechos fundamentales, y tomarán en cuenta la necesidad de las personas de estar privadas de libertad en lugares próximos o cercanos a su familia, a su comunidad, al defensor o representante legal, y al tribunal de justicia u otro órgano del Estado que conozca de su caso.

64. A su vez, sostiene que los traslados no se deberán practicar con la intención de castigar, reprimir o discriminar a las personas privadas de libertad, a sus familiares o representantes; ni se podrán realizar en condiciones que les ocasionen sufrimientos físicos o mentales, en forma humillante o que propicien la exhibición pública.

65. De igual manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que **el Estado debe garantizar el control judicial efectivo de los mismos**, en los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención y XVIII de la Declaración Americana de Derechos Humanos. Esto implica que independientemente de cuál sea la autoridad competente para autorizar y/o ejecutar los traslados, dicha autoridad debe informar al Juez o tribunal a cuyo cargo se encuentra la persona privada de libertad acerca del traslado, antes de realizarlo o inmediatamente después. La autoridad judicial competente deberá tener las facultades para revocar dicho traslado si considera que el mismo es ilegal, arbitrario o vulnera derechos fundamentales del interno; además, en todo caso, la ley deberá disponer de los recursos judiciales adecuados y efectivos para impugnar dichos traslados cuando se considere que los mismos afectan derechos humanos de los reclusos.<sup>21</sup>

---

derechos fundamentales, y tomarán en cuenta la necesidad de las personas de estar privadas de libertad en lugares próximos o cercanos a su familia, a su comunidad, al defensor o representante legal, y al tribunal de justicia u otro órgano del Estado que conozca su caso. Los traslados no se deberán practicar con la intención de castigar, reprimir o discriminar a las personas privadas de libertad, a sus familiares o representantes; ni se podrán realizar en condiciones que les ocasionen sufrimientos físicos o mentales, en forma humillante o que propicien la exhibición pública. ..."

<sup>21</sup> Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicado el 31 de diciembre de 2011, página 183 a 188.



66. En el caso **López y otros Vs. Argentina**,<sup>22</sup> la Comisión Interamericana señaló que el control judicial en torno a las órdenes de traslado emitidas por autoridades administrativas es esencial, en aras de proteger los derechos fundamentales de los internos. Que ello es necesario a fin de proteger las garantías procesales del representado y evitar que sus derechos se vean lesionados durante la etapa de ejecución de la pena del proceso penal.

67. Por su parte, en el mismo caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó la aplicación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana a traslados y específicamente señaló que el deber de motivación se satisface cuando las resoluciones de traslado contienen una argumentación que permite conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión. Además, debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado.<sup>23</sup>

68. La Corte Interamericana concluyó que al adoptar la decisión administrativa o judicial que establece el lugar de cumplimiento de pena o el traslado de la persona privada de su libertad, es necesario tener en consideración, entre otros factores que:

i) El traslado debe estar previsto en ley.<sup>24</sup>

ii) Se supere un test de proporcionalidad, en el que se analice si el traslado tiene una finalidad legítima, como la readaptación o reintegración del interno o garantizar su seguridad y la satisfacción de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, para lo cual deben analizarse las condiciones carcelarias en que las personas se encuentran.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> CIDH, Informe No. 3/11, Petición 491-98, Admisibilidad, Néstor Rolando López y otros, Argentina, 5 de enero de 2011. En este caso, la CIDH consideró la caracterización *prima facie* de las alegadas violaciones a los artículos 17 (derecho a la protección de la familia) y 5 (derecho a la integridad personal) de la Convención Americana, con relación al traslado de reclusos de la provincia de Neuquén a Unidades del Servicio Penitenciario Federal ubicadas en lugares muy distintos del domicilio de sus familias.

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso López y otros Vs. Argentina, Sentencia de 25 de noviembre de 2019, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párrafo 214

<sup>24</sup> Caso López y otros Vs. Argentina, párrafo 123.

<sup>25</sup> Caso López y otros Vs. Argentina, párrafo 121.



iii) El contacto con la familia y el mundo exterior es fundamental en la rehabilitación social de las personas privadas de su libertad. Lo anterior incluye el derecho a recibir visitas de familiares y representantes legales;<sup>26</sup>

iv) La restricción a las visitas puede tener efectos en la integridad personal de la persona privada de su libertad y de sus familias;<sup>27</sup>

v) La separación de las personas privadas de su libertad, de sus familias de forma injustificada implica una afectación a los artículos 11.2 y 17.1 de la Convención Americana;<sup>28</sup>

vi) En la medida de lo posible debe establecerse la posibilidad de control judicial previo y posterior al traslado en caso de oposición.<sup>29</sup>

69. Como se ve, con la nueva normativa en materia de ejecución de penas, no se contravienen estándares internacionales, pues al existir medios de defensa ordinarios que pueden interponerse ante esas determinaciones de traslado urgente, el afectado se encuentra obligado a agotarlos previamente a la instauración del juicio de amparo.

### C) Traslados y los recursos previstos en su contra

70. Se procede ahora a verificar los tipos de traslados que prevé la Ley Nacional de Ejecución Penal y que son: **a)** voluntarios; **b)** involuntarios; y, **c)** urgentes (sin previa audiencia).

71. Importa destacar que como traslado se entiende al mecanismo mediante el cual los individuos que se encuentran privados de la libertad, ya sea por la imposición de una medida cautelar de prisión preventiva o por haber sido sentenciados a una pena privativa de la libertad, son llevados de un lugar (de origen) a otro (de destino).

<sup>26</sup> Caso López y otros Vs. Argentina, párrafos 155 y 207.

<sup>27</sup> Caso López y otros Vs. Argentina, párrafo 155.

<sup>28</sup> Caso López y otros Vs. Argentina, párrafo 178.

<sup>29</sup> Caso López y otros Vs. Argentina, párrafo 158.



72. Como dijimos, la Ley Nacional de Ejecución Penal establece tres tipos de traslados:

- i. Voluntario.
- ii. Involuntario.
- iii. Urgentes, sin previa audiencia.

73. Los traslados voluntarios (i) son aquellas reubicaciones de un centro penitenciario a otro, cuando la persona privada de la libertad, con la asistencia de un defensor, manifiesta su interés en ser trasladada, siempre que exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino, o en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación; en ese sentido, la petición la resolverá la autoridad jurisdiccional, quien verificará que se cumplan con los requisitos constitucionales y legales para su autorización.<sup>30</sup>

74. Los traslados involuntarios (ii), son aquellos en los que no hay intención de la persona privada de la libertad de ser trasladada y son instaurados por la autoridad penitenciaria ante un Juez de Ejecución o de Control, según sea el caso, con el fin de que en audiencia pública se decida sobre la legalidad del traslado. En contra de la determinación jurisdiccional que se emita, procede el recurso de apelación.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> **"Artículo 50. Traslados voluntarios**

"Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad dentro del territorio nacional operarán cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución. En estos casos no podrá negarse el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución.

"Cuando exista el interés de una persona sentenciada para ser trasladada a otro centro penitenciario, el Juez de Ejecución requerirá su consentimiento expreso en presencia de la persona que sea su defensora. No procederá el traslado a petición de parte tratándose de personas sentenciadas por delitos de delincuencia organizada.

"Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad a otro país operarán cuando exista un tratado internacional en términos de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 18 de la Constitución."

<sup>31</sup> **"Artículo 51. Traslados involuntarios**

"El traslado involuntario de las personas privadas de la libertad procesadas o sentenciadas deberá ser autorizado previamente en audiencia pública por el Juez de Control o de Ejecución, en su caso. Dicha resolución podrá ser impugnada a través del recurso de apelación.



75. Finalmente, el traslado urgente o excepcional (iii), se emite por medio de resolución administrativa, sin autorización judicial previa, cuando se trate de los casos específicamente señalados en la ley.

76. Entonces, por regla general, todo el actuar de la autoridad administrativa en temas de traslados debe ser controlado por una autoridad judicial; sin embargo, el legislador tuvo presente que pudieran existir casos en los que razonable y justificadamente la autoridad administrativa necesite ejecutar un traslado, sin que por las circunstancias fácticas le fuera posible acudir ante un Juez de Ejecución para su autorización, para esos supuestos la Ley Nacional le dio una facultad extraordinaria para justificar el ejecutar un traslado sin intervención judicial. Facultad extraordinaria que no es ilimitada, pues sólo opera para los casos previstos en el artículo 52 de la Ley Nacional, pero que también necesitan de la revisión de la autoridad judicial (control posterior con el recurso de apelación o controversia judicial).

77. En los casos que resolvieron los Tribunales Colegiados contendientes, se advierte que las partes quejas reclamaron una orden de traslado de un centro penitenciario a otro, atribuida a una autoridad administrativa.<sup>32</sup> Esa información permite inferir que se trata de traslados de tipo urgente o excepcional, regulado en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que establece:

### **"Artículo 52. Excepción al traslado voluntario**

"La autoridad penitenciaria, como caso de excepción a lo dispuesto en el artículo 50, podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al Juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizado el traslado, en los siguientes supuestos:

<sup>31</sup>En audiencia ante el Juez de Ejecución se podrá solicitar el traslado. La autoridad penitenciaria podrá solicitar el traslado involuntario en casos de emergencia por cualquier medio.

<sup>32</sup>En el caso de las personas sujetas a prisión preventiva, el traslado podrá realizarse a petición del Ministerio Público ante el Juez de Control, en términos de lo establecido en el código."

<sup>32</sup> Cabe destacar que las órdenes de traslado que estudiaron los tribunales contendientes, y que dieron origen a la presente contradicción, no fueron impugnadas como órdenes verbales.



"I. En casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad;

"II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad; y,

"III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del Centro Penitenciario.

"En todos los supuestos de excepción a los traslados sin autorización previa, el Juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación administrativa de traslado. En contra de la resolución judicial se podrá interponer el recurso de apelación en los términos previstos en esta ley.

"En caso que dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa."

78. El traslado urgente o excepcional, se lleva a cabo y se ejecuta por autoridad administrativa, cuando se trate de casos de delincuencia organizada, esté en riesgo la integridad y la salud de la persona privada de la libertad, o esté en riesgo la seguridad o gobernabilidad del centro penitenciario. En caso de que se ejecute un traslado bajo este supuesto, la autoridad penitenciaria deberá notificar a la autoridad jurisdiccional, dentro de las veinticuatro horas posteriores al traslado, para que, en un plazo de cuarenta y ocho horas, resuelva sobre la legalidad de la medida.

79. Respecto de esa determinación administrativa, proceden dos medios de defensa legal con los que puede ser combatida, el recurso de **apelación** y la **controversia judicial**, cuya procedencia depende del actuar de la Jueza o Juez de Control o de Ejecución, ya que una vez que ha sido notificada de que por una cuestión urgente o excepcional de las previstas, se ejecutó un traslado tendrá cuarenta y ocho horas para emitir la resolución en la que califique la legalidad de la orden de traslado, y contra dicha resolución es procedente el recurso de **apelación**.



80. Si la autoridad judicial no se pronuncia sobre la legalidad del traslado en el término fijado, será procedente la **controversia judicial**.

81. Cuando se presenten casos como los que se analizaron en los criterios contendientes, en que la persona privada de su libertad reclama una posible orden de traslado administrativo, pero no se tenga certeza de la calificación que sobre su legalidad emite el Juez respectivo, lo procedente será que el afectado promueva una "**controversia judicial**", a fin de que sea el Juez de Control o de Ejecución, quien resuelva respecto de sus derechos implicados, porque conforme a lo dispuesto por el artículo 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, las personas privadas de su libertad, podrán accionar la controversia judicial respecto de cuestiones relacionadas con sus derechos en materia de traslados, que podrá ejercerse en el momento de la notificación de traslado, dentro de los diez días siguientes a la misma, o dentro de los diez días siguientes a su ejecución, cuando la persona privada de la libertad no hubiera sido notificada previamente.<sup>33</sup>

82. El último párrafo del artículo 117, dispone que los traslados por razones urgentes, relacionados con la integridad física o la salud de la persona privada de la libertad, o bien, por cuestiones de seguridad del centro penitenciario, no requerirán autorización previa del Juez de Ejecución, sin perjuicio de que dicha determinación pueda ser recurrida, y, en consecuencia, confirmada o revocada, a través de los medios legales de defensa antes referidos.

<sup>33</sup> "Artículo 117. Controversias sobre condiciones de internamiento, el plan de actividades y cuestiones relacionadas con ambas

"Los sujetos legitimados por esta ley para interponer peticiones administrativas también tendrán acción judicial ante el Juez de Control o de Ejecución según corresponda, con el objeto de resolver las controversias sobre los siguientes aspectos: ... III. Los derechos de las personas privadas de la libertad en materia de traslados. Esta acción podrá ejercitarse en el momento de la notificación de traslado, dentro de los diez días siguientes a la misma, o dentro de los diez días siguientes a su ejecución, cuando la persona privada de la libertad no hubiese sido notificada previamente, y ... Por cuanto hace a la fracción III, los traslados por razones urgentes, relacionados con la integridad física o la salud de la persona privada de la libertad o bien, por cuestiones de seguridad del centro, no requerirán autorización previa del Juez de Ejecución, sin perjuicio de que dicha determinación pueda ser recurrida y en su caso, confirmada o revocada."



83. Queda de manifiesto que contra la orden de traslado urgente o excepcional, que se reclama a una autoridad administrativa, sin autorización judicial previa, es procedente la controversia judicial, prevista en los artículos 52, último párrafo y 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, porque ese medio de defensa legal, tiene la potencialidad de confirmar, modificar o revocar la referida orden de traslado.

#### D) Principio de definitividad

84. El **principio de definitividad** destaca la naturaleza del juicio de amparo como medio de control constitucional de carácter extraordinario, consiste en que previamente a instar la acción de amparo, el quejoso debe agotar todos los recursos o medios de defensa ordinarios mediante los cuales el acto reclamado pueda ser modificado, revocado o confirmado, su fundamento primario se encuentra en el artículo 107, fracción IV, de la Constitución.<sup>34</sup>

85. El artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo 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 por virtud del cual dichos actos puedan ser modificados, revocados o nulificados.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> El artículo dispone:

**"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: ... **IV.** En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa 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 agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria 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 dicha ley.—No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución."

<sup>35</sup> El cual dice:

**"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



86. 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.

87. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 317/2011, señaló que el principio de definitividad 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, antes de acudir a la instancia constitucional, el recurso ordinario procedente que pudiera tener efectos de revocar o modificar el acto reclamado.<sup>36</sup>

88. Esta Primera Sala ha sostenido que, para los efectos del juicio de amparo, un medio ordinario de defensa es aquel que se encuentra establecido dentro del procedimiento, regulado por la ley que rige el acto, que tenga por objetivo modificar, revocar o nulificar dicho acto. En resumen, para que opere el principio de definitividad, es necesario que exista un recurso ordinario señalado

---

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.”

<sup>36</sup> Que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 16/2011 (10a.), de rubro: "ACCIÓN PENAL. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA SU NO EJERCICIO PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA, EL CUAL DEBE AGOTARSE EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO)." De esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo 2012, página 41. Décima Época. Registro digital: 2000300.



en la ley mediante el cual se pueda modificar, revocar o nulificar el acto de autoridad.<sup>37</sup>

89. Establecida la forma en que opera el principio de definitividad, en este apartado se verificará si los quejosos que reclamen una orden de traslado por autoridad administrativa están obligados a agotar la **controversia judicial**, prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal, antes de acudir a la instancia constitucional. Es decir, se debe determinar si dicho medio ordinario de defensa es susceptible o no de suspender los efectos de la orden de traslado urgente o excepcional, con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo; porque lo que se busca evitar, es la restricción adicional al derecho fundamental de la libertad de la persona privada de ella.

90. Lo que se debe verificar, es si a través del aludido medio de defensa, la persona privada de su libertad en un centro de reclusión, puede acceder a la suspensión de la orden de traslado emitida por una autoridad administrativa, sin autorización judicial previa; sin que para ello se le exijan mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva, ni se establezca un plazo mayor que el previsto para el otorgamiento de la suspensión provisional, como lo requiere la fracción XX del artículo 61 del ordenamiento legal de referencia.

91. Para demostrar lo anterior, seguiremos la argumentación que esta Primera Sala realizó en los recursos de quejas 36/2020 y 46/2020,<sup>38</sup> las cuales derivaron de actos reclamados de traslados sin intervención judicial. En primer lugar tenemos que el artículo 122 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,<sup>39</sup> está inserto en el título tercero, capítulo V, denominado "Procedimiento jurisdiccio-

<sup>37</sup> Al respecto véase el contenido de las contradicciones de tesis 317/2011, antes citada y la diversa contradicción de tesis 526/2012, ambas falladas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 16 de noviembre de 2011 y 15 de mayo de 2013.

<sup>38</sup> Resueltas el trece de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>39</sup> **Artículo 122. Formulación de la controversia**

"La controversia judicial deberá presentarse por escrito ante la administración del juzgado de ejecución, precisando el nombre del promovente, datos de localización, el relato de su inconformidad,



nal", y señala que la controversia judicial, deberá formularse por escrito y presentarse ante la administración del juzgado de ejecución, precisando el nombre del promovente, datos de localización, el relato de su inconformidad, los medios de prueba en caso de contar con ellos, así como la solicitud de suspensión del acto, cuando se considere que se trata de caso urgente, y la firma o huella digital. De igual forma, prescribe que el Juez de Control o de Ejecución, de acuerdo con la naturaleza de la pretensión, de oficio o a petición de parte, ordenará la suspensión del acto si lo considera pertinente, así como el desahogo de las pruebas que estime conducentes para resolver el conflicto.

92. Por su parte, el artículo 123 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, establece que, una vez recibida la solicitud, la administración del juzgado de ejecución registrará la causa y la turnará al Juez competente, quien contará con setenta y dos horas para admitir la solicitud e inicie el trámite del procedimiento; prevenga al solicitante para que aclare o corrija la solicitud, si fuere necesario; o bien, deseche la solicitud por ser notoriamente improcedente.<sup>40</sup>

93. En el segundo párrafo del artículo 124 de la mencionada ley de ejecución, que regula la sustanciación de la **controversia judicial**, precisa que en caso de tratarse de medidas disciplinarias y de violación a derechos que constituyan un caso urgente que, de no atenderse de inmediato, quedará sin materia la acción o el recurso jurisdiccional, el Juez de Control o de Ejecución, de oficio o a solicitud de parte, decretará de inmediato la suspensión del acto, hasta en tanto se resuelve en definitiva el asunto.<sup>41</sup>

---

los medios de prueba en caso de contar con ellos, la solicitud de suspensión del acto cuando considere que se trata de caso urgente y la firma o huella digital.

"El Juez de Ejecución, de acuerdo con la naturaleza de la pretensión, de oficio o a petición de parte, ordenará la suspensión del acto si lo considera pertinente, así como el desahogo de las pruebas que estime conducentes para resolver el conflicto."

<sup>40</sup> **Artículo 123.** Auto de inicio

"Una vez recibida la solicitud, la administración del juzgado de ejecución registrará la causa y la turnará al Juez competente. Recibida la causa, el Juez de Ejecución contará con un plazo de setenta y dos horas para emitir un auto en cualquiera de los siguientes sentidos:

"I. Admitir la solicitud e iniciar el trámite del procedimiento;

"II. Prevenir para que aclare o corrija la solicitud, si fuere necesario, o

"III. Desechar por ser notoriamente improcedente ..."

<sup>41</sup> **Artículo 124. Sustanciación**

"En caso de ser admitida la solicitud o subsanada la prevención, la administración del juzgado de ejecución notificará y entregará a las partes copia de la solicitud y sus anexos, para que dentro del



94. De la lectura de los numerales 123 y 124 citados, se advierte que si bien el Juez de Control o Ejecución, cuenta con setenta y dos horas para emitir el auto en el que, de ser el caso, la controversia judicial formulada se admita, no se sigue que el mismo plazo debe observarse para decretar la suspensión, cuando se trate de medidas disciplinarias y de violación a derechos que constituyan un caso urgente, que tengan potencial para dejar sin efectos la controversia, pues el último de los preceptos es claro en señalar que en esos supuestos, **la suspensión debe decretarse en forma inmediata de oficio o a petición de parte.**

95. De manera que lo establecido en la Ley Nacional de Ejecución Penal, no rebase las previsiones del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, pues no establece un plazo mayor que el que se prevé en el artículo 190 de la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional que es de veinticuatro horas, por el contrario, se observa que la Ley Nacional prevé un plazo menor, pues tiene el alcance de conceder de **manera inmediata** la suspensión de la determinación administrativa que ordena el traslado urgente o excepcional; medida cautelar que puede solicitarse por la persona privada de la libertad, o bien, decretarla de oficio el Juez de Control o de Ejecución.<sup>42</sup>

---

plazo de cinco días contesten la acción y ofrezcan los medios de prueba que estimen pertinentes; además se requerirá a la autoridad penitenciaria para que dentro del mismo término rinda el informe que corresponda.

"En caso de tratarse de medidas disciplinarias y de violación a derechos que constituyan un caso urgente que, de no atenderse de inmediato, quedará sin materia la acción o el recurso jurisdiccional, el Juez de Ejecución de oficio o a solicitud de parte decretará de inmediato la suspensión del acto, hasta en tanto se resuelve en definitiva.

"Rendido el informe y contestada la acción, se entregará copia de las mismas a las partes que correspondan y se señalará hora y fecha para la celebración de la audiencia, la cual deberá realizarse al menos tres días después de la notificación sin exceder de diez días.

"En caso de que las partes ofrezcan testigos, deberán indicar el nombre, domicilio y lugar donde podrán ser citados, así como el objeto sobre el cual versará su testimonio.

"En la fecha fijada se celebrará la audiencia, a la cual deberán acudir todos los interesados. La ausencia del director del centro o quien lo represente y de la víctima o su asesor jurídico no suspenderá la audiencia."

<sup>42</sup> "Artículo 190. La autoridad responsable decidirá, en el plazo de veinticuatro horas a partir de la solicitud, sobre la suspensión del acto reclamado y los requisitos para su efectividad. ..."



96. Incluso, el hecho de que la Ley Nacional establezca que cuando se trate de violación a derechos fundamentales que constituyan un caso urgente (como ocurre cuando se trata de una restricción adicional a la libertad de los internos de algún centro penitenciario), la autoridad jurisdiccional, tiene **el deber de atender de inmediato** esa afectación y **decretar la suspensión** de la determinación administrativa impugnada, permite concluir que si bien los casos de traslado urgente –sin control judicial previo– se ejecutan antes de que se inicie el trámite de la controversia judicial, ello no da lugar a que dicho medio legal quede sin materia, porque los efectos del traslado sobre las condiciones del cumplimiento de la pena o medida de seguridad en internamiento son continuas y pueden suspenderse con efectos restitutorios, devolviendo al reo, cuando proceda, al centro de reclusión original. De no hacerlo así, podría dejar sin materia el medio de defensa legal intentado.

97. La **controversia judicial** que puede promoverse contra la orden de traslado urgente o excepcional es un mecanismo de defensa que se realiza bajo el esquema del sistema acusatorio, mediante audiencia a la que acuden todos los interesados y su sustanciación concluye con una resolución en la que el Juez de Ejecución debe pronunciarse, incluso de oficio, sobre cualquier violación a los derechos fundamentales de los sentenciados internos en los centros penitenciarios.<sup>43</sup>

98. Se advierte que la Ley Nacional de Ejecución Penal, en el artículo 132, fracción VII, prevé que el recurso de apelación es procedente en contra de las resoluciones que se pronuncien respecto de los traslados de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión, de manera que en caso de estar inconformes con el sentido de la resolución con la que culmina el procedimiento de la controversia judicial, tales personas cuentan con un medio de impugnación.

<sup>43</sup> **Artículo 127. Resolución**

"El Juez de Ejecución tendrá un término de cinco días para redactar, notificar y entregar copia a las partes de la resolución final.

"En la resolución el Juez deberá pronunciarse, incluso de oficio, sobre cualquier violación a los derechos fundamentales de los sentenciados."



ción ordinario, con el objeto de que un tribunal de alzada revise la legalidad de dicha resolución, a fin de que pueda ser confirmada, modificada o revocada.<sup>44</sup>

99. Entonces, la controversia judicial, prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal, es un medio de defensa legal que en su tramitación prevé la posibilidad de que el Juez de Ejecución ordene de inmediato la suspensión de la orden de traslado atribuida a la autoridad administrativa, sin que para ello se advierta la exigencia de mayores requisitos que los que la Ley de Amparo establece para la concesión de esa medida cautelar, ya que únicamente requiere de que el interesado formule una petición en ese sentido en el escrito inicial; e incluso, de no hacerlo, la autoridad jurisdiccional puede pronunciarse de **oficio** respecto del otorgamiento de la aludida medida cautelar.

100. Ello, porque según se explicó, la orden de traslado en los términos que la reclamaron los quejosos en los juicios de amparo de los que derivaron las quejas que resolvieron los tribunales contendientes, configura un caso urgente que impone al Juez de Ejecución un **pronunciamiento inmediato** sobre el otorgamiento de la suspensión, en virtud de que ese acto, cuando proviene de una autoridad administrativa, sin autorización judicial previa, puede implicar una restricción **adicional** al derecho fundamental a la libertad de la persona privada de su libertad en un centro penitenciario, y por ello, requiere de ser sometida al escrutinio judicial, a fin de verificar que la emisión de esa determinación encuentra fundamento en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

101. La suspensión que se otorga en la tramitación de la controversia judicial se ajusta a lo prescrito en la Ley de Amparo, porque actualiza un deber para la autoridad jurisdiccional, consistente en evitar que el medio de defensa legal quede sin materia, en detrimento del anunciado derecho fundamental, objetivo que la propia Ley Nacional de Ejecución Penal busca cumplir, al prescribir

<sup>44</sup> **Artículo 132. Procedencia del recurso de apelación**

"El recurso de apelación procederá en contra de las resoluciones que se pronuncien sobre: ... VII. Traslados."



que la suspensión decretada en estos casos, tendrá efecto hasta que se resuelva en definitiva.

102. En esa tesitura, fundadamente se colige que la controversia judicial prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal, es un medio de defensa legal susceptible de suspender los efectos de la orden de traslado urgente o excepcional, presumiblemente emitida por la autoridad administrativa penitenciaria, sin autorización judicial previa, sin que exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, ya que para ello, sólo se requiere que la persona privada de la libertad, realice una petición simple en ese sentido en el escrito en que formula la controversia; o bien, el Juez de Control o de Ejecución, debe pronunciarse de oficio, con el deber de actuar de manera inmediata.

#### • **Excepción al principio de definitividad**

103. El traslado urgente o excepcional, en los supuestos descritos en la ley, se le debe considerar como un acto dictado dentro del procedimiento, ya que su emisión a cargo de las autoridades administrativas se encuentra regulado en la Ley Nacional de Ejecución Penal, y al efecto, también se prevé a la controversia judicial como medio de defensa específico para impugnarlo, de manera que en los casos indicados, ya no se actualiza una afectación adicional a la libertad personal del interno fuera del procedimiento.

104. Bajo esa lógica, a cualquier orden de traslado que se emita sin control judicial previo, se le puede considerar como un acto emitido dentro del procedimiento, dada la facultad para que la revisión judicial se realice con posterioridad al traslado, y porque la persona privada de la libertad ya no se queda sin defensa, al disponer de un recurso que puede intentar con posterioridad a la ejecución del traslado, al margen de la actuación de las autoridades tanto administrativa como judicial.

105. Esta Primera Sala de la Suprema Corte ha reconocido que actualmente se cuenta con un modelo de reinserción social y de judicialización del régimen de penas, a partir de lo cual, se ejerce un verdadero control judicial del sistema penitenciario, por lo que las autoridades de ese ramo ya no pueden decidir discrecionalmente sobre las medidas de internamiento de las personas



privadas de la libertad en los centros penitenciarios. Facultad que les corresponde ahora a las autoridades judiciales en materia penal; en especial, a los Jueces de Ejecución, quienes controlan las diversas situaciones que acontecen dentro del centro de reinserción social en el cumplimiento de las penas, así como de las decisiones que sobre esa ejecución adopte la administración penitenciaria, velando siempre porque los derechos humanos se garanticen y efectivicen.

106. No pasa inadvertido que al resolver la contradicción de tesis 461/2012 esta Primera Sala determinó que la orden de traslado de un procesado o de un sentenciado, si bien no entraña por sí misma una afectación a la libertad personal, porque ese menoscabo es producto de un acto que directamente mantiene restringido ese derecho, es decir, una sentencia condenatoria; sin embargo, no es imposible argumentar que no se afecta de forma indirecta ese derecho.<sup>45</sup>

107. A pesar de ello, el traslado urgente o excepcional, ordenado y ejecutado en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por sí mismo no constituye una violación directa a la Constitución Federal; porque conforme al modelo actual de judicialización y régimen de penas, esa medida ya no constituye un acto que afecte la libertad fuera de procedimiento, pues se cuenta con una regulación especial en la Ley Nacional de Ejecución Penal, que precisa las específicas hipótesis en las que de manera excepcional, se faculta a la autoridad administrativa para que emita y ejecute el traslado de personas privadas de su libertad de un centro penitenciario a otro, bajo requisitos específicos, pues se establecen plazos precisos (notificación del traslado a la autoridad jurisdiccional dentro de las veinticuatro horas siguientes a la ejecución y cuarenta y ocho horas para calificar la legalidad de la determinación administrativa), con el fin de que la correspondiente autoridad judicial realice con posterioridad a la materialización del traslado, su control de legalidad.

108. Además, el artículo 117, fracción III y último párrafo, de la Ley Nacional de Ejecución Penal permite advertir que ahora se cuenta con un medio ordina-

<sup>45</sup> Fallada el dieciséis de enero de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



rio de defensa denominado controversia judicial, a través del cual, la actuación de la autoridad administrativa puede ser confrontada con el objeto de corroborar que no exista afectación injustificada a alguno de los derechos fundamentales de la persona privada de su libertad en un centro de reclusión, sin perjuicio de que también se realice un ejercicio de verificación sobre la actualización de las hipótesis legales que autorizan el dictado de una orden de traslado urgente o excepcional.

109. Lo que significa que será el Juez de Control o el Juez de Ejecución, según sea el caso, quien finalmente determine la legalidad del traslado, a través de una resolución que constituya la culminación del correspondiente procedimiento, en respeto al derecho a un debido proceso.

110. De resultar que la decisión judicial indicada no es acorde a sus intereses, podrán interponer el recurso de apelación que procede de conformidad con el artículo 132, fracción VII, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a fin de que **la resolución que dirima la controversia judicial** pueda ser confirmada, modificada o revocada, por un tribunal de alzada.

111. Lo que lleva a concluir que la orden de traslado urgente o excepcional no constituye una violación directa a la Constitución Federal, pues se erige en un **acto dentro del procedimiento, y al respecto, existe un medio ordinario de defensa con el cual la determinación judicial que al efecto se dicte puede ser combatida.**

112. Ahora, con este criterio actual de esta Primera Sala y con la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se estima necesario verificar el alcance y vigencia de diversos criterios emitidos por esta Suprema Corte, con relación al tema de las órdenes de traslado emitidas por autoridades administrativas, su impugnación por medios ordinarios, así como la posibilidad de acudir al juicio de amparo indirecto. Específicamente en lo relativo a la orden de traslado que se emite por autoridad administrativa penitenciaria, sin autorización judicial previa, lo conducente es apartarse de esos criterios, pues ahora existe un procedimiento especial a seguir para su emisión, que conduce a estimar diversos parámetros a efecto de impugnar la legalidad de la determinación de traslado.



113. La Ley Nacional de Ejecución Penal tiene diseñado un esquema regulatorio que permite que cualquier orden de traslado de una persona privada de la libertad de un centro penitenciario a otro, ejecutada por una autoridad administrativa sin previo control judicial, pueda ser impugnada a través de un medio de defensa eficaz. Así, el afectado se encuentra obligado a agotar el referido recurso antes de instar el juicio de amparo indirecto, en observancia al principio de definitividad.

114. De esa manera, esta Primera Sala se aparta del criterio sostenido en la jurisprudencia 1a./J. 83/2015 (10a.), que se identifica con el título y subtítulo: "ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. SI SE EJECUTA SIN INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO UN ACTO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO Y, POR ENDE, SE ACTUALIZA EL PLAZO EXCEPCIONAL PARA INTERPONER LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA."; ello, porque dicho criterio derivó de una concepción existente antes de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, cuando no se contaba con una legislación especial que regulara la emisión de la orden de traslado, ni con algún recurso para su impugnación, por lo que únicamente se tenía como parámetro, verificar que la orden de traslado fuera calificada por una autoridad jurisdiccional de manera previa a su ejecución.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Jurisprudencia 1a./J. 83/2015 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 247, registro digital: 2010596. De texto: "La reforma en materia penal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, entrañó cambios sustanciales en el sistema penitenciario y en los derechos fundamentales de los procesados y sentenciados. Así, en ese sistema se introdujo el modelo de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de las penas, el cual impuso que todo acto conexas a su ejecución, incluyendo los de traslado de un centro penitenciario a otro, se considerara de competencia exclusiva del Poder Judicial y que las personas sujetas a proceso, privadas de su libertad, tienen derecho a que en el procedimiento se sigan cumpliendo las formalidades esenciales, entre ellas, la relativa a la prisión preventiva. De esta forma, la pretensión de una autoridad administrativa de trasladar al sentenciado o procesado de un centro penitenciario a otro, afecta indirectamente su libertad, por lo que debe solicitarlo al órgano judicial correspondiente, el cual procederá a resolver lo conducente. En consecuencia, la resolución emitida en el procedimiento relativo podrá impugnarse a través del juicio de amparo indirecto, bajo la regla general del plazo de quince días prevista en el artículo 17, párrafo



115. Por ello, cuando el traslado se ejecutaba sin cumplir esa previsión, válidamente se le consideraba como un acto emitido fuera del procedimiento, lo que daba lugar a la procedencia del juicio de amparo indirecto, sin atender al plazo general de quince días que prevé el primer párrafo del artículo 17 de la Ley de Amparo, para la presentación de la demanda, ya que se actualizaba la excepción prevista en la fracción IV, del propio numeral que dispone que cuando el acto reclamado implique una afectación a la libertad personal fuera de procedimiento, la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.<sup>47</sup>

116. Entonces, si ahora se cuenta con la Ley Nacional de Ejecución Penal, que es la legislación especial que regula las condiciones de internamiento y de ejecución de sanciones penales de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión, y en ella se faculta a la autoridad administrativa para que, en específicos supuestos ordene y ejecute una orden de traslado de un centro penitenciario a otro, sin control judicial previo, porque previene que en ese caso, el referido control se realizará con posterioridad.

117. En esas condiciones, ya no es válido concebir a la orden de traslado que se ejecuta sin control judicial previo, como un acto que afecte la libertad personal dictado fuera de procedimiento, aunque la calificación en cuanto a su legalidad se haya prescrito para un momento posterior y esto no se realice, ya que la persona afectada con el traslado podrá promover la *controversia judicial*, que es el recurso previsto en la ley, a través del cual, la determinación de traslado puede ser revocada.

---

primero, de la Ley de Amparo. Sin embargo, si una orden de traslado se ejecuta sin intervención alguna de la autoridad judicial rectora, aun cuando se emita en la fase de instrucción o de ejecución de la pena, no puede considerarse hecha en razón del procedimiento, por lo que la demanda relativa podrá interponerse en cualquier tiempo, al actualizarse la excepción prevista en la fracción IV del artículo 17 citado."

<sup>47</sup> "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: ... IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."



118. Por lo que si la orden de traslado emitida sin control judicial previo, ya no se considera un acto dictado fuera del procedimiento, ha desaparecido la condición de procedencia del juicio de amparo indirecto en la que se hizo descansar el criterio sostenido en la jurisprudencia mencionada, para fijar una excepción al plazo de quince días establecido para la promoción del juicio constitucional; y, por tanto, dicho criterio debe estimarse superado ante la nueva regulación legal que opera en materia de traslados penitenciarios.

119. No se soslaya que los actos que afectan la libertad personal cuando son dictados dentro del procedimiento, deben sujetarse al plazo genérico de quince días que se precisa en el primer párrafo del artículo 17 de la Ley de Amparo, y que a tal efecto rigen las reglas previstas para la suspensión a petición de parte.

120. Por las mismas razones, esta Primera Sala también se aparta del criterio emitido en la jurisprudencia 1a./J. 58/2016 (10a.), que lleva por título: "ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO CUANDO SE EMITE SIN LA INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL RECTORA, AUN CUANDO SÓLO SE AFECTE LA LIBERTAD PERSONAL DE MANERA INDIRECTA."; ello, en función de la regulación que actualmente establece la Ley Nacional de Ejecución Penal, conforme a la cual, la orden de traslado emitida por autoridad administrativa sin autorización judicial previa, constituye un acto dictado dentro del procedimiento; y por tanto, ya no se actualiza la hipótesis a que se refiere el artículo 126 de la Ley de Amparo,<sup>48</sup> que precisa que la suspensión se concederá de oficio y de plano, cuando el acto reclamado importe un ataque a la libertad personal fuera del procedimiento.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> **Artículo 126.** La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales ..."

<sup>49</sup> Jurisprudencia 1a./J. 58/2016 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 865, registro digital: 2013066. De texto: "Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de juris-



121. Además, porque en la Ley Nacional de Ejecución Penal, se cuenta con un medio ordinario de defensa denominado controversia judicial, que como quedó precisado, se debe agotar antes de acudir al juicio de amparo indirecto; por lo que resulta insalvable que habiendo cumplimentado lo anterior, si el inconforme finalmente decide acudir a la instancia de amparo, ya no podrán concederse la suspensión de oficio y de plano, sino que tendrá que sujetarse al plazo y reglas de la suspensión del acto reclamado que operan respecto de los actos que se emiten dentro de un procedimiento. Razón por la que el citado criterio jurisprudencial, también debe estimarse superado en virtud de la nueva regulación que opera respecto de la orden de traslado que se emite sin control judicial previo.

122. Así, esta Primera Sala estima que el **criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia** es que cuando una persona privada de la libertad reclame en amparo la posible orden de traslado de un centro penitenciario a otro, antes de acudir al juicio de amparo indirecto, debe agotar el mecanismo de control (controversia judicial) previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

---

prudencia 1a./J. 17/2013 (10a.) y 1a./J. 83/2015 (10a.), ha establecido, respectivamente, que la orden de traslado de un recluso de un centro penitenciario a otro produce una afectación a la libertad personal de manera indirecta; y, que cuando dicha orden se ejecuta sin la intervención de la autoridad jurisdiccional rectora del proceso o de la fase de ejecución de sentencia, no puede estimarse que se trate de un acto emitido en razón del procedimiento. Luego, si la literalidad del artículo 126 de la Ley de Amparo precisa que la suspensión de plano y de oficio se concederá cuando se trate de actos que importen ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, las condiciones para actualizar el supuesto son precisamente las que de manera clara y concreta se establecen en el propio precepto y consisten solamente en: a) que se trate de un acto que conlleve privación de la libertad personal; y, b) que tal acto sea dictado fuera de procedimiento, sin que sea dable añadir como requisito que la afectación a la libertad se deba verificar de manera directa o indirecta, pues adicionar un nuevo requisito para la procedencia de la suspensión de plano a través de una interpretación sería en detrimento del derecho fundamental de tutela judicial efectiva. En ese sentido, si el precepto de que se habla únicamente refiere que se debe tratar de un acto que ataque a la libertad personal y que dicho acto se emita fuera de procedimiento, lo que tiene lugar, precisamente, en el caso de la orden de traslado de un centro penitenciario a otro cuando es emitida por autoridades de carácter administrativo, es inconcuso que respecto de la mencionada orden debe concederse la suspensión de oficio y de plano, aun cuando ésta únicamente afecte la libertad personal del recluso de manera indirecta."



## VII. Decisión

123. Por lo expuesto y fundado, en términos de lo dispuesto por los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

ORDEN DE TRASLADO Y PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ANTES DE PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA, SE DEBE AGOTAR LA CONTROVERSIA JUDICIAL PREVISTA EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Hechos: Un Tribunal Colegiado consideró que los traslados involuntarios de un centro penitenciario a otro en los que no interviene la autoridad judicial constituyen una violación directa a la Constitución, razón por la cual puede promoverse amparo indirecto sin agotar previamente el recurso ordinario. A diferencia de ese Tribunal Colegiado, uno diverso consideró que en contra de una posible orden de traslado emitida sin intervención judicial, procede un recurso ordinario previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que debe agotarse dicho recurso antes de promover el amparo, de lo contrario éste será improcedente por no cumplirse con el principio de definitividad.

Criterio jurídico: La orden de traslado de un centro penitenciario a otro que se emite sin intervención judicial es un acto que se dicta dentro del procedimiento; por lo tanto, antes de promover juicio de amparo indirecto en su contra, se debe agotar la controversia judicial prevista en el artículo 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Justificación: El artículo 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal regula la controversia judicial, recurso que se interpone ante el Juez de Control o de Ejecución, según corresponda, con el objeto de resolver las controversias que surjan con motivo de los traslados de las personas privadas de la libertad. Por otra parte, el juicio de amparo, si bien puede promoverse contra actos de autoridad que vulneren los derechos de los gobernados, debe obser-



var el principio de definitividad, según el cual, el amparo no procede contra violaciones cometidas en el procedimiento si en las leyes ordinarias se prevé un remedio legal por el cual puedan repararse, tal como sucede en el caso de las controversias judiciales establecidas en el ordenamiento penal en cita. Por lo tanto, cuando una persona privada de la libertad busque inconformarse con la orden de traslado de un centro penitenciario a otro, emitida sin autorización previa de la autoridad judicial, antes de la promoción del juicio de amparo, debe interponerse la controversia judicial prevista en el artículo 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para que sea el Juez de Control o de Ejecución, quien resuelva la legalidad de ese posible traslado. De esa manera se respeta el principio de definitividad que rige en el amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; y, en su oportunidad, archívese este 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 se reservó el derecho de formular voto concurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quienes se reservaron su derecho de formular voto concurrente 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 Fed-**



**ral de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 17/2012 (10a.) y 1a./J. 79/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 18; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 230, con números de registro digital: 2001988 y 2018548, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 83/2015 (10a.) y 1a./J. 58/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **ORDEN DE TRASLADO Y PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ANTES DE PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA, SE DEBE AGOTAR LA CONTROVERSIA JUDICIAL PREVISTA EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

Hechos: Un Tribunal Colegiado consideró que los traslados involuntarios de un centro penitenciario a otro en los que no interviene la autoridad judicial constituyen una violación directa a la Constitución, razón por la cual puede promoverse amparo indirecto sin agotar previamente el recurso ordinario. A diferencia de ese Tribunal Colegiado, uno diverso consideró que en contra de una posible orden de traslado emitida sin intervención judicial, procede un recurso ordinario previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que debe agotarse dicho recurso antes de promover el amparo, de lo contrario éste será improcedente por no cumplirse con el principio de definitividad.



**Criterio jurídico:** La orden de traslado de un centro penitenciario a otro que se emite sin intervención judicial es un acto que se dicta dentro del procedimiento; por lo tanto, antes de promover juicio de amparo indirecto en su contra, se debe agotar la controversia judicial prevista en el artículo 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

**Justificación:** El artículo 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal regula la controversia judicial, recurso que se interpone ante el Juez de Control o de Ejecución, según corresponda, con el objeto de resolver las controversias que surjan con motivo de los traslados de las personas privadas de la libertad. Por otra parte, el juicio de amparo, si bien puede promoverse contra actos de autoridad que vulneren los derechos de los gobernados, debe observar el principio de definitividad, según el cual, el amparo no procede contra violaciones cometidas en el procedimiento si en las leyes ordinarias se prevé un remedio legal por el cual puedan repararse, tal como sucede en el caso de las controversias judiciales establecidas en el ordenamiento penal en cita. Por lo tanto, cuando una persona privada de la libertad busque inconformarse con la orden de traslado de un centro penitenciario a otro, emitida sin autorización previa de la autoridad judicial, antes de la promoción del juicio de amparo, debe interponerse la controversia judicial prevista en el artículo 117, fracción III, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para que sea el Juez de Control o de Ejecución, quien resuelva la legalidad de ese posible traslado. De esa manera se respeta el principio de definitividad que rige en el amparo.

### **1a./J. 27/2021 (10a.)**

**Contradicción de tesis 448/2019.** Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 24 de marzo de 2021. Cinco 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 reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho



para formular voto concurrente. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Ramón Eduardo López Saldaña y Edwin Antony Pazol Rodríguez.

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

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, al resolver el recurso de queja 30/2019, en el que consideró que el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal prevé que la autoridad penitenciaria, excepcionalmente, podrá ordenar y ejecutar traslados de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al Juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizar el traslado, en esos casos el Juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas, posteriores a la notificación, para calificar la legalidad de la determinación administrativa. En contra de esta resolución procede interponer el recurso de apelación ante el Juez de Control o de Ejecución. Así, al prever un verdadero procedimiento, que inicia con la presentación de una petición formulada por los internos ante la autoridad judicial y concluye con una decisión y de que la persona privada de la libertad tiene a su alcance los recursos de revocación y apelación previstos en los artículos 130 y 135 de la legislación en comentario, entonces la parte quejosa debe agotar el medio ordinario de defensa previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal para controvertir un acto de ese carácter previo a acudir al juicio de amparo, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 166/2019, en el que estimó que no se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia del juicio de amparo, toda vez que el traslado involuntario de una persona privada de la libertad de un centro penitenciario a otro, sin previa autorización o calificación de legalidad (en caso urgente) por parte de la autoridad judicial, se traduce en una violación directa a la Constitución, lo cual es una excepción al principio de definitividad y, por tanto, puede acudir al amparo indirecto sin agotar el recurso ordinario.

Tesis de jurisprudencia 27/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PETICIÓN DE HERENCIA. INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE ESA ACCIÓN CUANDO LA LEGISLACIÓN NO LO DISPONE EXPRESAMENTE (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE DURANGO y BAJA CALIFORNIA, ESTA ÚLTIMA ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EL 10 DE ABRIL DE 2015).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 9/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 14 DE JULIO DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

## II. Competencia

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, en términos 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; 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece. Lo anterior, en razón de que a este Alto Tribunal le compete conocer de las contradicciones de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados de diferente Circuito, así como porque la materia civil corresponde al conocimiento de esta Sala.

## III. Legitimación

6. En el presente caso, la denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, al haber sido formulada por \*\*\*\*\* , en su carácter de abogado



autorizado de \*\*\*\*\* , parte tercero interesado en el juicio de amparo indirecto 516/2018 del Juzgado Octavo de Distrito y recurrente adhesivo en el amparo en revisión 330/2019 del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, mismo que participa en la presente contradicción de tesis. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en la inteligencia de que ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia que el autorizado en términos amplios cuenta con legitimación para hacer la denuncia de contradicción de tesis.<sup>1</sup>

#### IV. Existencia

7. 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:<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA. El autorizado está legitimado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo en que se le otorgó tal representación y la sostenida por otro órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, no precisa tal facultad, también lo es que la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa pues, entre otras, prevé la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Además, aunque la denuncia referida no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, como del artículo 197-A de la ley citada se advierte que puede realizarse por las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas fueron sustentadas, es indudable que dicha denuncia es un derecho garantizado por el citado precepto, en favor de las partes que intervinieron en los respectivos juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros." Jurisprudencia 2a./J. 152/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227 y registro digital: 168488.

<sup>2</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, publicada en la página ciento veintidós del Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. Para determinar si en el caso se reúnen tales requisitos, se procederá a hacer referencia a los casos de los que tocó conocer a los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de tesis, así como a las consideraciones que sostuvieron para resolverlos.

9. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este requisito se cumple, pues los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, al resolver los asuntos de su competencia, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de una interpretación normativa para llegar a una solución determinada sobre un tema específico, como se expone enseguida.

10. **El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito,** al resolver el amparo en revisión 56/2020, analizó un asunto de las siguientes características.

11. El veintisiete de enero de dos mil falleció \*\*\*\*\* , y el quince de febrero siguiente, \*\*\*\*\* denunció el juicio sucesorio intestamentario, señalando como probables herederos a ella misma como cónyuge supérstite, y a sus hijos \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , todos de apellidos \*\*\*\*\* .

12. Se radicó el juicio sucesorio y se ordenó pedir informe sobre la existencia de disposición testamentaria al Archivo General de Notarías. En audiencia



de diez de marzo de dos mil, se tuvo a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , ambos de apellidos \*\*\*\*\* , repudiando los derechos hereditarios que pudieran corresponderles.

13. Mediante sentencia de cinco de abril del año dos mil, el Juez del conocimiento declaró como únicas y universales herederas en la sucesión a la cónyuge supérstite y a la hija \*\*\*\*\* . El seis de noviembre del mismo año, se autorizó a esta última para ceder sus derechos hereditarios en favor de su madre \*\*\*\*\* y, finalmente, se ordenó remitir los autos a la notaría pública para su prosecución.

14. El veintiséis de junio de dos mil diecinueve, \*\*\*\*\* solicitó el amparo contra todo lo actuado dentro del mencionado juicio sucesorio, por falta de emplazamiento.

15. El Juez de Distrito concedió el amparo petitionado para que el Juez responsable dejara insubsistente todo lo actuado en el juicio sucesorio intestamentario desde el auto de radicación y en su lugar se dictara otro en el que además se ordenara citar como probable heredera a la quejosa, sin perjuicio de las diversas personas que tuvieran el derecho de incorporarse de dicha sucesión.

16. Inconforme con el fallo, la tercera interesada \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado dictó resolución en la que revocó y sobreseyó en el juicio, al considerar actualizada la causal prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, sobre falta de interés jurídico, bajo las siguientes consideraciones:

- Al resolver la contradicción de tesis 74/97, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que de darse alguna irregularidad en la citación o llamamiento de algún heredero al juicio sucesorio, el interesado quedaría en posibilidad de promover amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito, a condición de que no haya operado la prescripción del derecho a reclamar la herencia a que se refieren los artículos 2993 del Código Civil para el Estado de Jalisco y 2939 del Código Civil para el Estado de Tlaxcala, los cuales son coincidentes en señalar el término de diez años contados a partir de la muerte del *de cuius*. Resolución de la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 39/99, titulada: "SUCESORIO. CUANDO UN POSIBLE HEREDERO NO FUERA LLAMADO



A UN JUICIO DE ESA CLASE Y ÉSTE HUBIERE CONCLUIDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES ADJETIVAS DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA)."

- De lo anterior se desprende que cuando en un juicio de amparo se reclama la falta de llamamiento a juicio sucesorio concluido, por quien estima ser posible heredero, dicha persona debe demostrar: a) su entroncamiento con el autor de la sucesión; b) el grado de parentesco hasta el cuarto grado, sin calificar sobre la primacía o no de sus derechos hereditarios y c) que no haya transcurrido el plazo de prescripción para reclamar la herencia.

- En el caso no se colma el último de los requisitos, pues a la fecha de presentación de la demanda de amparo ya había transcurrido el plazo de diez años previsto en el artículo 1536 del Código Civil del Estado de Durango (cita ese precepto y el 1533 del mismo código, conforme a los cuales, el derecho a reclamar la herencia prescribe en diez años y la sucesión se abre en el momento en que muere el autor de la herencia y cuando se declara la presunción de muerte de un ausente).

- Lo que se afirma en la medida que la sucesión se abre en el momento en que muere el autor de la herencia y cuando se declara la presunción de muerte de un ausente, en términos del artículo 1533 del citado código, por lo que a partir de ese momento comienza a correr el plazo para la prescripción de reclamar la herencia, pues de autos consta que el autor de la sucesión falleció el veintisiete de enero de dos mil.

- Luego, al presentarse la demanda de amparo hasta el veintiséis de junio de dos mil diecinueve, ya había transcurrido el plazo de diez años para la acción de petición de herencia y, por ende, no procede el juicio de amparo al dejar de existir el derecho de la quejosa, de ahí que ninguna afectación ocasiona a su interés jurídico.

- Es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 39/99 ya mencionada, pues el contenido de las disposiciones que ahí se analizaron, artículos 2993 del Código Civil de Jalisco y 2939 del Código Civil de Tlaxcala, tienen redacción similar al artículo 1536 del Código Civil de Durango, como se muestra:



Código Civil del Estado de Jalisco	Código Civil del Estado de Tlaxcala	Código Civil del Estado de Durango
"Artículo 2993. El derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años a partir de la fecha del fallecimiento del autor de la sucesión y en el caso de declaración de ausencia o presunción de muerte en la fecha en que el heredero aparente entró en posesión de los bienes. Este derecho es trasmisible a los herederos."	"Artículo 2939. El derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos."	"Artículo 1536. El derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos."

• En todos los preceptos se establece que el derecho a reclamar la herencia prescribe en diez años, por lo que el criterio referido sí es aplicable al caso particular, pues la circunstancia de que el Alto Tribunal haya abordado el estudio de un precepto diverso al aquí analizado, no implica por ese solo hecho que aquel no deba ser tomado en cuenta, ya que el tema jurídico analizado es idéntico al que se presentó en este asunto lo que amerita que los puntos jurídicos a dilucidar deban tratarse en forma semejante.

17. El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito resolvió el amparo en revisión 330/2019, de las siguientes características:

18. En un juicio sucesorio intestamentario en que se nombró albacea, así como se declaró único y universal heredero a \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto contra dicha declaración por la falta de llamamiento al juicio.

19. El Juez de Distrito del conocimiento sobreesayó en el juicio de amparo por falta de interés jurídico, al considerar que había prescrito el derecho alegado por el quejoso.

20. Inconforme con el fallo, el quejoso interpuso amparo en revisión, al cual se adhirió el tercero interesado. El Tribunal Colegiado revocó la sentencia recurrida para conceder el amparo principal, bajo las siguientes consideraciones:



- Para fundar el sobreseimiento, el Juez de Distrito invocó la jurisprudencia 1a./J. 39/99, resuelta por contradicción de tesis 74/97 de la Primera Sala, titulada: "SUCESORIO. CUANDO UN POSIBLE HEREDERO NO FUERA LLAMADO A UN JUICIO DE ESA CLASE Y ÉSTE HUBIERE CONCLUIDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES ADJETIVAS DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA).", en la cual se indica que el heredero no llamado al juicio sucesorio, al tener carácter de persona extraña, se encuentra en un caso de excepción al principio de definitividad por lo cual puede acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin encontrarse obligado a ejercer la acción de petición de herencia. Finaliza la tesis con la indicación de que, en todo caso, ocurrir o no a esa vía jurisdiccional resultaría optativo para el quejoso, siempre que no haya transcurrido el término de diez años para que opere la prescripción.

- Se estima necesario acudir al texto de la ejecutoria de la mencionada contradicción de tesis, en la cual se advierte que el punto a resolver fue respecto a la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido por quien no fue llamado como posible heredero al juicio sucesorio, y se sostuvo que conforme a las legislaciones de Jalisco y Tlaxcala, la acción de petición de herencia puede deducirse aunque ya se hubiera dictado sentencia definitiva en la que se autorizó la partición y adjudicación de los bienes, y que como en ese caso la acción es real, se debía deducir contra quienes tuvieran en su poder los bienes.

- Asimismo, se dijo que como esa acción da lugar a un juicio autónomo, no constituye un medio ordinario de defensa al que deba acudirse antes de promover el juicio de amparo para efectos del principio de definitividad, sino que puede acudirse directamente al amparo siempre y cuando no haya prescrito la acción de petición de herencia.

- En cambio, no fue materia de la disputa ni de estudio lo relativo a cuándo comienza a computarse el plazo de prescripción de la acción de petición de herencia, sino que simplemente se entiende que se hace remisión a lo que al respecto establezca la legislación respectiva para determinar que esa acción no se encuentre prescrita.

- Así se estima ya que en la citada contradicción de tesis se consideraron los artículos 2993 del Código Civil de Jalisco y 2939 del Código Civil de Tlaxca-



la, y sólo en el primero se indica como punto de partida del plazo la fecha de fallecimiento del autor de la sucesión, y no así el de Tlaxcala, el cual es idéntico al artículo 1539 del Código Civil de Baja California, aplicable en el caso, en el sentido de que "el derecho a reclamar la herencia prescribe a los diez años y es transmisible a los herederos".

- Por tanto, si bien en una parte de la ejecutoria de la contradicción de tesis se dice que el plazo inicia desde la muerte del *de cuius*, obedece a que uno de los artículos interpretados lo señala, pero no se hizo un estudio relativo a ese punto porque no fue materia de la contradicción; y en la propia ejecutoria se dispone que el llamamiento de los herederos debe hacerse conforme a las reglas adjetivas aplicables y enderezar la acción contra quien tuviera en su poder los bienes.

- Así, la interpretación del artículo 1539 del Código Civil para el Estado de Baja California vigente cuando se tramitó el juicio sucesorio conllevaría sostener que si éste no señalaba a partir de cuándo inicia el plazo y teniendo como premisa que en la citada Jurisprudencia de la Primera Sala esa acción debe intentarse en contra de quien tuviera en su poder los bienes, eso guarda como presupuesto indispensable la existencia del juicio sucesorio, el cual se debía promover contra el albacea o herederos reconocidos, o bien contra el poseedor de las cosas hereditarias, y su finalidad es que el actor sea declarado heredero y se le entreguen los bienes hereditarios que le corresponden con sus accesiones.

- Por tanto, debe considerarse que la acción de petición de herencia debía intentarse a partir de que se tuvo por aceptado y discernido el cargo de albacea, conforme al artículo 799 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, que dispone que al albacea se le entregarán los bienes sucesorios, ya que contra éste y los herederos se endereza la acción.

- Por tanto, si en el caso se tuvo por aceptado y discernido el cargo de albacea el once de agosto de dos mil nueve, el plazo de prescripción concluye el diez de agosto de dos mil diecinueve; y como la demanda de amparo se presentó el diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, su derecho para intentar la acción de petición de herencia no ha prescrito y, por ende, el juicio constitucional es procedente.



**21. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios.** Conforme a la síntesis de los criterios sustentados por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, puede apreciarse que entre ellos existe discrepancia, ya que llegaron a soluciones distintas respecto al momento que constituye el punto de partida del plazo de prescripción de la acción para pedir herencia ejercida por el heredero que no fue llamado a juicio, teniendo en cuenta disposiciones legales de redacción similar y bajo un entendimiento distinto de lo resuelto en la contradicción de tesis 74/97 de la Primera Sala, que dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 39/99, de rubro: "SUCESORIO. CUANDO UN POSIBLE HEREDERO NO FUERA LLAMADO A UN JUICIO DE ESA CLASE Y ÉSTE HUBIERE CONCLUIDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES ADJETIVAS DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA)."

22. En efecto, en principio se tiene que ambos tribunales toman en cuenta como base de su análisis lo resuelto en la mencionada contradicción de tesis y jurisprudencia, en el sentido de que el posible heredero no llamado al juicio sucesorio está en condiciones de promover juicio de amparo indirecto para hacer valer la violación a la garantía de audiencia, a condición de que no hubiere prescrito la petición de herencia.

23. Sin embargo, el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito llegó a la conclusión de que el plazo de prescripción debe computarse a partir del fallecimiento del de cujus o la declaración de presunción de muerte, fundamentalmente porque:

a) En la propia contradicción de tesis de la Primera Sala se dijo que los artículos 2993 del Código Civil de Jalisco y 2939 del Código Civil de Tlaxcala (que fueron analizados en ese asunto) son coincidentes en que el plazo de prescripción de la acción de petición de herencia es de diez años desde la muerte del de cujus.

b) Conforme al artículo 1536 del Código Civil de Durango (aplicable en el caso resuelto por el Tribunal Colegiado) el derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos; en tanto que el artículo 1533 del mismo ordenamiento establece que la sucesión se abre con la muerte del autor de la herencia o la declaración de presunción de muerte.



c) El artículo 1536 del Código Civil de Durango es igual al artículo 2939 del Código Civil de Tlaxcala, interpretado en la mencionada jurisprudencia.

24. En cambio, el Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito llegó a la determinación de que el plazo de diez años de prescripción de la acción de petición de herencia debe computarse desde que se tiene por aceptado y discernido el cargo de albacea dentro del juicio sucesorio, porque:

a) La mencionada contradicción de tesis de la Primera Sala no tuvo por objeto dilucidar el punto inicial del plazo de prescripción, sino solamente lo relativo a la procedencia del juicio de amparo indirecto en favor del heredero preterido, sin necesidad de promover antes juicio de petición de herencia. Por lo cual, en cuanto al punto de arranque del plazo se remitió a lo que al respecto estableciera la legislación aplicable.

b) De los artículos 2993 del Código Civil de Jalisco y 2939 del Código Civil de Tlaxcala, analizados en esa contradicción de tesis, únicamente el primero señala el punto inicial del mencionado plazo, refiriendo que se trata desde el fallecimiento del autor de la sucesión, por lo que si en la contradicción de tesis resuelta por la Primera Sala se llegó a mencionar que el plazo corre desde ese punto, eso se debe a lo previsto en la legislación de Jalisco.

c) El artículo 1539 del Código Civil de Baja California vigente cuando se promovió el juicio sucesorio (antes de la entrada en vigor del decreto publicado el diez de abril de 2015) es idéntico al artículo 2939 del Código Civil de Tlaxcala, donde se indica que el derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos, pero no se precisa cuándo comienza a correr.

d) Como en la contradicción de tesis se dijo que la acción debe enderezarse contra quien detente o tenga en su poder los bienes hereditarios, con lo cual se tiene como presupuesto la existencia del juicio sucesorio, y como según el artículo 799 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California los bienes sucesorios deben entregarse al albacea, debe entenderse que el plazo de prescripción corre desde que se tuvo por aceptado y discernido el cargo de albacea.



25. En ese sentido, se aprecia que los Tribunales Colegiados parten de disposiciones similares, es decir, los artículos 1536 del Código Civil de Durango y el 1539 del Código Civil de Baja California vigente antes de la reforma publicada el 10 de abril de 2015, que de la misma manera establecen: "El derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos".

26. Empero, llegan a resultado diferente sobre el inicio del plazo de prescripción.

27. Para sostener cada uno de esos resultados, los tribunales utilizan como apoyo lo resuelto por la Primera Sala en la contradicción de tesis 74/97, aunque de manera distinta. El Tribunal Colegiado del Segundo Circuito lo invoca para sostener que dentro de las consideraciones de la ejecutoria (no en la tesis de jurisprudencia) se dijo que los preceptos analizados son coincidentes en que el punto de partida de la prescripción de la petición de herencia es el fallecimiento del autor de la sucesión. Esa determinación fue una parte de sus argumentos para sostener la tesis en ese sentido.

28. En cambio, el Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito estableció que tal consideración se debía a que solamente la disposición legal de Jalisco sí establece expresamente ese punto de partida, pero que realmente ese no fue el tema desiderátum en esa contradicción de tesis, de manera que sobre ese aspecto debe entenderse hecha la remisión a lo previsto en la legislación correspondiente.

29. Esa distinta forma de entender la citada contradicción de tesis es explicable o entendible desde el punto de vista de la teoría del precedente.

30. Conforme a dicha teoría, no todas las consideraciones contenidas en una sentencia son vinculantes, y en ese sentido se distingue entre las consideraciones que constituyen la *ratio decidendi* (las cuales resultarían vinculantes) de las consideraciones *obiter dicta* (que no son vinculantes).

31. La *ratio decidendi* se ha definido como la proposición de derecho emitida por los órganos jurisdiccionales para respaldar sus decisiones, o como el fundamento o razón subyacente de la decisión del tribunal, es decir, qué y porqué



de la decisión. Para lo cual resulta determinante atender a los hechos relevantes del caso junto con la solución fundamentada en ellos. Por lo cual, constituye la determinación de la regla jurídica aplicable a los hechos del caso

32. Las consideraciones *obiter dictum*, que literalmente significa "algo dicho al pasar", no hacen parte de la decisión del caso, sino que son todas las proposiciones u opiniones vertidas en la sentencia que van más allá y no están relacionadas de modo directo con la resolución del caso.

33. Llevados esos conceptos a las resoluciones emitidas en una contradicción de tesis, la *ratio decidendi* representa la solución dada al punto de conflicto entre los criterios de los tribunales contendientes, y las consideraciones dirigidas a sustentar esa solución; mientras que las consideraciones que abundan sobre aspectos que ya no están dirigidos directamente a sustentar la solución a ese conflicto, serían *obiter dicta*.

34. En la sentencia de la contradicción de tesis 74/1997 se aprecia que la contraposición de criterios giró en torno a si resulta o no procedente el juicio de amparo indirecto promovido por quien se dice heredero, por no haber sido llamado a un juicio sucesorio intestamentario en el cual ya se dictó sentencia de adjudicación. Esto, ya que uno de los tribunales sostuvo que dicho juicio de amparo sí procede porque al heredero preterido debe equipararse a un tercero extraño al procedimiento; en cambio, el otro tribunal sostuvo que ese juicio de amparo es improcedente porque no se trata de un acto de imposible reparación, ya que el afectado tiene a su alcance el ejercicio de la acción para pedir herencia.

35. La solución dada a ese problema, y que se recoge en la tesis titulada "SUCESORIO. CUANDO UN POSIBLE HEREDERO NO FUERA LLAMADO A UN JUICIO DE ESA CLASE Y ÉSTE HUBIERE CONCLUIDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (LEGISLACIONES ADJETIVAS DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA).", fue en el sentido de que el juicio de amparo es procedente, principalmente porque: a) no es imperativo ejercer previamente la acción de petición de herencia; b) se actualiza la excepción al principio de definitividad que establece que las personas extrañas al juicio del que emanan los actos



reclamados pueden promover su demanda de amparo en forma inmediata; c) siempre y cuando cuente con los documentos públicos para probar la idoneidad de su parentesco con el de cujus que le permitiría ser declarado probable heredero.

36. Se agregó que en todo caso, promover o no el juicio de amparo sería optativo para el quejoso, siempre que no haya transcurrido el término de diez años para que opere la prescripción, previsto en los artículos 2993 del Código Civil del Estado de Jalisco, y 2939 del Código Civil del Estado de Tlaxcala.

37. Sobre este último punto, es cierto que dentro de las consideraciones de la sentencia se dijo que el interesado puede promover el juicio de amparo "a condición de que no haya operado en su perjuicio el término para la prescripción del derecho a reclamar la herencia a que se refieren los artículos 2993 del Código Civil para el Estado de Jalisco y 2939 del Código Civil para el Estado de Tlaxcala, **los cuales son coincidentes en señalar el término de diez años contados a partir de la muerte del de cujus.**" (primer párrafo de la página 81).

38. Sin embargo, esta última oración resaltada, relativa a desde cuándo corre el plazo de prescripción de la petición de herencia, no puede estimarse parte de la solución al problema suscitado en la contradicción de criterios, ya que, como se dijo, el punto de contradicción radicó en establecer si procede o no el juicio de amparo indirecto para reclamar la falta de emplazamiento o llamamiento al juicio sucesorio en el cual ya se emitió sentencia de adjudicación, y al respecto, sí puede estimarse como parte de la solución (*ratio decidendi*), la determinación de que es procedente el juicio de amparo a condición de que no haya prescrito la acción para pedir la herencia. En cambio, la consideración hecha en cuanto a cuando comienza a correr el plazo de prescripción debe entenderse como algo dicho al pasar (*obiter dicta*) porque al no ser parte o tener relación directa con el problema que se decidió en ese asunto, no se trata de un aspecto relevante en la solución adoptada, además de que no fue materia o producto de un análisis interpretativo que dilucidara esa cuestión.

39. Así lo entendieron los Tribunales Colegiados que participan en la presente contradicción de tesis, pues ninguno de ellos consideró vinculante y sufi-



ciente la mencionada consideración dentro de la ejecutoria de la contradicción de tesis 74/1997.

40. El del Décimo Quinto Circuito se manifestó porque dicha consideración no forma parte del punto de contradicción decidido en ese caso; y el del Segundo Circuito, aunque lo citó para sustentar su tesis en el sentido de que el punto inicial de la petición de herencia es la muerte o declaración de muerte del *de cuius*, no se limitó a ese argumento, sino que también llevó a cabo una interpretación sistemática de la regulación analizada para determinar que el plazo debe correr desde que se abre la herencia con la muerte o declaración de muerte del *de cuius*, teniendo en cuenta diversa disposición legal (artículo 1533) del mismo capítulo del Código Civil de Durango; así como hizo un comparativo del texto legal de las disposiciones de ese código y las de Jalisco y Tlaxcala (consideradas en la contradicción de tesis de mérito). De haber considerado vinculante lo dicho por la Primera Sala en el mencionado asunto (contradicción de tesis 74/1997), habría bastado con invocarla, pero el tribunal no lo hizo así, sino que robusteció su criterio haciendo directamente la interpretación de las disposiciones legales atinentes.

41. Establecido lo anterior, se confirma que la contradicción de tesis existe y debe resolverse para determinar cuándo comienza a correr el plazo de prescripción de la petición de herencia, en los códigos que mantienen la regulación del Código Civil de 1928, que en el caso lo fueron los de Durango y Baja California, este último antes de la reforma publicada el 10 de abril de 2015.

42. Cabe aclarar que el criterio que se emita no regirá para el Código Civil de Baja California vigente desde la mencionada reforma, ya que, con motivo de ésta, el legislador bajacaliforniano estableció expresamente que el plazo de prescripción del derecho a reclamar la herencia se cuenta a partir del discernimiento del cargo de albacea de la sucesión. Por lo que se trata de una regla diferente que, además, no fue la aplicada en el caso que participa de la presente contradicción de criterios, sino la anterior a dicha reforma.

43. Por tanto, toda referencia que se haga en esta ejecutoria al Código Civil de Baja California, debe entenderse hecha al vigente antes del decreto de reforma publicado el 10 de abril de 2015.



44. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, porque habiéndose determinado la discrepancia en los criterios asumidos por los Tribunales Colegiados contendientes respecto al mismo problema jurídico, cabe formularse la siguiente cuestión: ¿desde cuándo debe computarse el plazo de prescripción de la petición de herencia, en regulaciones que, como el Código Civil de Durango y el de Baja California anterior a la reforma publicada el 10 de abril de 2015, mantienen la redacción del Código Civil de 1928, en que no se dice expresamente el punto inicial de ese plazo.

## V. Estudio

45. Para determinar el criterio que debe prevalecer, en primer lugar, se considera que los Códigos Civiles de Durango y de Baja California (este último anterior a la reforma publicada el 10 de abril de 2015), que fueron tomados en cuenta dentro de los criterios contendientes, conservan la redacción del Código Civil de 1928 al regular la prescripción de la petición de herencia en idénticos términos, en el sentido de que "El derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos."

46. En esa regulación no se precisa expresamente el momento a partir del cual comienza a computarse el plazo de prescripción del derecho a reclamar la herencia, por lo cual, debe acudir a las reglas generales sobre la prescripción.

47. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que es un punto discutido en la doctrina si el plazo de prescripción de la petición de herencia corresponde a una prescripción adquisitiva (medio para adquirir bienes) o a una extintiva (para liberarse de obligaciones), pero en el sistema mexicano, la jurisprudencia se ha inclinado por considerarla una **prescripción extintiva** en virtud de que hace desaparecer la posibilidad de ejercer la acción.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> "PETICIÓN DE HERENCIA, NATURALEZA EXTINTIVA DE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE (LEGISLACIONES DE MICHOACÁN Y DEL DISTRITO FEDERAL). De conformidad con el artículo 1151 del Código Civil de Michoacán (igual al 1288 del código de la misma materia del D. F.), al morir el autor de la sucesión los herederos adquieren derecho a la masa hereditaria como a un patrimonio común, entre tanto no se haga la división. Y de acuerdo con el artículo 1084, fracción IV, del propio



48. Y es que efectivamente, para que opere la prescripción negativa se requiere el silencio o la inacción durante el tiempo señalado por la ley, en este caso, del titular de la acción. Esta institución se ha justificado en la necesidad de poner término a las situaciones de incertidumbre en el ejercicio de los derechos y en la presunción de abandono por parte de su titular. *La inactividad, el silencio o falta de ejercicio del derecho constituye el fundamento de la prescripción extintiva por ser contrario al interés social una prolongada situación de incertidumbre jurídica.*<sup>4</sup>

49. En ese sentido, la regla general sobre el punto de partida de la prescripción negativa, en el caso del ejercicio de una acción, se refiere al momento en que se llenan los presupuestos o las condiciones para poder ejercitarla, es decir, desde que se hace exigible su ejercicio.

50. Así, para determinar desde cuándo es exigible el ejercicio de la acción de petición de herencia o en qué momento se reúnen las condiciones para su ejercicio, es preciso referirse a su regulación, su fundamento, naturaleza, presupuestos y caracteres.

51. En los Códigos Civiles de Baja California y de Durango (lo mismo que en el Código Civil de 1928), la petición de herencia se encuentra regulada dentro

---

ordenamiento (igual a la fracción del mismo número de 1167 del código del D. F.), la prescripción no puede comenzar ni correr entre copropietarios, respecto del bien común. Pero refiriéndose esta última disposición a la usucapión o prescripción adquisitiva, y no a la prescripción extintiva o negativa, resulta inconcuso que es del todo inaplicable al caso de la prescripción de la acción de petición de herencia, ya que la prescripción a que alude el artículo 1509 del código de Michoacán (igual al 1652 del D. F.), no puede ser otra que la extintiva, puesto que la establece por el solo transcurso del tiempo (los diez años que para reclamar la herencia señala el precepto), en tanto que la adquisitiva o positiva a que alude la invocada fracción IV del 1084, requiere, como toda prescripción de esta índole, además del transcurso del tiempo, la posesión ad usucapionem y que evidentemente no se requiere en el caso.". Amparo directo 2258/57. J. Jesús Chávez Mejía. 22 de abril de 1959. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Gabriel García Rojas. Tesis de la Tercera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen XXII, Cuarta Parte, página 331 y registro digital: 272033.

<sup>4</sup> Puig Brutau, José, *Caducidad, prescripción extintiva y usucapión*, tercera edición, Bosch, 1996, Barcelona, p. 32. En el mismo sentido puede verse a OROZCO PARDO, Guillermo, *De la prescripción extintiva y su interrupción en el Derecho Civil*, primera edición, Comares, Granada, 1995, páginas 15 a 33.



del título quinto referente a las *Disposiciones comunes a las sucesiones testamentarias y legítimas*, en su capítulo II denominado *De la apertura y transmisión de la herencia*.

52. Dicho capítulo consta de cuatro preceptos. El primero señala que: "La sucesión se abre en el momento en que muere el autor de la herencia y cuando se declara la presunción de muerte de un ausente." (artículos 1536 del Código Civil de Baja California y 1533 del Código Civil de Durango). Conforme al segundo: "No habiendo albacea nombrado, cada uno de los herederos puede, si no ha sido instituido heredero de bienes determinados, reclamar la totalidad de la herencia que le corresponde conjuntamente con otros, sin que el demandado pueda oponer la excepción de que la herencia no le pertenece por entero." (artículos 1537 del Código Civil de Baja California y 1534 del Código Civil de Durango). El cuarto establece que: "Habiendo albacea nombrado, él deberá promover la reclamación a que se refiere el artículo precedente, y siendo moroso en hacerlo, los herederos tienen derecho de pedir su remoción." (artículos 1538 del Código Civil de Baja California y 1535 del Código Civil de Durango). Finalmente, el último precepto dice: "El derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos." (artículos 1539 del Código Civil de Baja California y 1536 del Código Civil de Durango).<sup>5</sup>

53. Asimismo, en los Códigos de Procedimientos Civiles de ambas entidades federativas, la petición de herencia se establece en los artículos 13 y 14, en los siguientes términos:

"Artículo 13. La petición de herencia se deducirá por el heredero testamentario o abintestato, o por el que haga sus veces en la disposición testamentaria; y se da contra el albacea o contra el poseedor de las cosas hereditarias con el carácter de heredero o cesionario de éste, y contra el que no alega título ninguno de posesión del bien hereditario, o dolosamente dejó de poseerlo."

"Artículo 14. La petición de herencia se ejercerá para que sea declarado heredero el demandante, se le haga entrega de los bienes hereditarios de sus accesiones, sea indemnizado y le rindan cuentas."

<sup>5</sup> En el Código Civil de 1928, vigentes a la fecha, esas disposiciones van del artículo 1649 al artículo 1652.



54. La anterior regulación hace referencia a instituciones de la sucesión que tienen origen en el Derecho Romano. En primer lugar, la muerte del autor de la herencia o la declaración de la presunción de su muerte, como supuesto principal y básico del derecho hereditario, al que se refieren o retrotraen múltiples consecuencias. En la regulación analizada ese supuesto marca la apertura de la herencia.

55. Esto significa que aun cuando la denuncia y radicación de la sucesión ante un Juez ocurren después, jurídicamente el Juez declarará abierta la herencia en el instante mismo de la muerte o al declararse la presunción de muerte de un ausente (de cuius).

56. A partir de ese momento los herederos adquieren derecho a la masa hereditaria como a un patrimonio común, mientras que no se hace la división (artículos 1175 del Código Civil de Baja California y 1174 del Código Civil de Durango). Asimismo, desde el momento de la muerte o declaración de muerte ocurren las llamadas *vocación y delación hereditarias*, que respectivamente se refieren al llamamiento por ministerio de ley que hace la ley o el testador (según si es sucesión legítima o testamentaria) a los herederos (vocación), y el llamamiento real y efectivo que opera dentro del juicio sucesorio de las personas que se consideran con derecho a la herencia (delación).

57. Así, se hace referencia al principio común a toda herencia de que, desde que se abre la sucesión con la muerte del de cuius o la presunción de su muerte, la propiedad de los bienes, derechos y acciones del autor de la sucesión se transmiten de pleno derecho a sus herederos, sin necesidad de ningún acto de su voluntad, desde el instante mismo en que se abre la herencia.

58. Transmisión que se hace a título universal pues mientras no se haga la partición, el derecho de los herederos a la propiedad y posesión de los bienes hereditarios es indivisible, porque no se puede determinar cuáles de ellos o que porción señalada en ellos corresponde a cada uno, sino que la totalidad pertenece a todos en común.

59. De tal indivisibilidad se infiere que en la segunda y la tercera de las disposiciones legales sustantivas mencionadas se establezca que cuando no



hay albacea nombrado, a quien por razón de su cargo le incumbe la obligación de asegurar los bienes hereditarios, cada uno de los herederos puede reclamar la totalidad de la herencia que le corresponde conjuntamente con otros, sin que el demandado pueda oponer válidamente la excepción de que al heredero actor no le pertenece en exclusiva la herencia (artículos 1537 del Código Civil de Baja California y 1534 del Código Civil de Durango).

60. Esa facultad, no obstante, se concede a los herederos sólo por excepción, cuando no hay albacea nombrado, porque habiéndolo no pueden ejercerla (le corresponde al albacea), ni aun cuando el albacea fuere moroso en cumplir sus deberes, pues en ese caso sólo pueden pedir se remueva al albacea para sustituirlo por otro más diligente (artículos 1538 del Código Civil de Baja California y 1535 del Código Civil de Durango).

61. Por su parte, conforme a los artículos 13 y 14 de los ordenamientos adjetivos, se advierte que el objeto y contenido de la petición de herencia es determinar el mejor derecho a poseer las cosas hereditarias, **por razón del carácter de heredero**; ya que se pretende: a) la declaración de heredero; b) la entrega de los bienes hereditarios con sus accesiones; c) la indemnización, y d) la rendición de cuentas.

62. Y generalmente puede tener lugar sea porque se le haya negado ese carácter, sea porque se le haya preterido dentro del juicio sucesorio (no llamado a la sucesión), o porque haya sido indebidamente excluido por un pariente más lejano (el promovente alegue derecho preferente por ser pariente más cercano al de cujus).

63. Por tanto, la acción pertenece a quien invoque igual o mejor derecho al de la persona que se encuentra en posesión y goce de la herencia.<sup>6</sup> La legitimación pasiva, por su parte, puede recaer en: a) el albacea, ya que como representante de la herencia se le atribuye la posesión de las cosas hereditarias mientras no se hace la partición; b) el poseedor de las cosas hereditarias con el carácter de heredero; c) el cesionario de éste; d) el que no alega título ninguno de posesión del bien hereditario; y, e) el que dolosamente dejó de poseer.

<sup>6</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Luis Ovsejevich, T. XXII, Driskill, Argentina, 1991, página 314.



64. Sobre los últimos supuestos cabe mencionar que en el derecho romano la petición de herencia se daba contra el poseedor de los bienes hereditarios: a) *pro herede*, esto es, el que atribuyéndose el carácter de heredero se apoderaba de los bienes de la herencia; b) *pro possessore*, se refiere al que detentaba el bien sin algún título (el ladrón o el poseedor violento); y, c) contra el que cesó de poseer por dolo, es decir, para hacer más difícil la acción.<sup>7</sup>

65. En todo ello es importante considerar que la aceptación de la herencia, sea expresa o tácita, es necesaria para que no prescriba la herencia, pues por virtud de la aceptación se entiende definitivamente adquirido el derecho, y tiene por efecto interrumpir el plazo de prescripción; en cambio, si se repudia la herencia, se entiende como no nacido el derecho. Esto, ya que por una ficción tanto la aceptación como la repudiación se retrotraen a la fecha de la muerte o declaración de presunción de muerte del de cuius.<sup>8</sup>

66. La petición de herencia persigue o disputa la posesión de los bienes hereditarios **a título universal**, pero también está encaminada a lograr la declaración de heredero, lo que implica demostrar ese carácter y, en su caso, el mejor derecho a la herencia frente al demandado. En ese sentido, no solamente se le atribuye carácter de acción real por perseguir al bien, sino también de personal, porque busca demostrar un mejor derecho de posesión *por razón de herencia*.

67. En cuanto acción real, la petición de herencia se asemeja a la reivindicatoria con la diferencia de que en esta última la acción es singular o particular porque tiene por objeto la restitución de un bien determinado y se funda en la comprobación del derecho a la propiedad; en cambio, la acción de petición de herencia es a título universal sea por todo el acervo hereditario o por una parte alícuota si es coheredero y se funda en el derecho a la herencia o la calidad de heredero.

68. De lo señalado se puede apreciar que en la acción de petición de herencia se pueden distinguir dos clases:

<sup>7</sup> Ídem, página 308.

<sup>8</sup> Rafael Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil, Tomo II, primera edición, 1963, México, página 367.



1) La acción que puede ejercer cualquiera de los herederos **antes de que se nombre albacea**, para recuperar los bienes hereditarios. Aquí bien puede tener lugar el supuesto de que el demandado sea quien posea a título de heredero o el cesionario de éste, respecto a los cuales el actor alegue preferencia o mejor derecho a la herencia; o bien, respecto de quien posee sin título o dejó de poseer dolosamente. Esta es la acción a que se refieren los artículos 1537 del Código Civil de Baja California y 1534 del Código Civil de Durango, así como los artículos 25 y 28 de los Códigos de Procedimientos Civiles de Baja California y Durango, respectivamente; que se confiere **por excepción** a los herederos directamente, ya que una vez nombrado el albacea la acción le corresponde a éste en exclusiva, según lo determinan los siguientes artículos 1538 del Código Civil de Baja California y 1535 del Código Civil de Durango.

2) La acción que pueden ejercer posteriormente quien se considera con derecho a la herencia, cuando tal derecho le ha sido negado o no se le ha reconocido, y que puede tener lugar en diversos supuestos; por ejemplo, cuando se le ha negado el derecho a los bienes de la herencia, cuando no haya sido llamado al juicio sucesorio, cuando se le ha excluido de la declaración de herederos, a pesar de tener preferencia en la sucesión frente al que sí fue declarado heredero, entre otros. Casos en que la acción podría enderezarse contra el albacea cuando aún está sustanciándose el juicio sucesorio, o si ya concluyó dicho proceso por la partición y adjudicación de los bienes hereditarios, se enderezaría contra el heredero adjudicatario o que se encuentre en posesión de ellos, su cesionario, o el que haya dejado de poseer dolosamente.

69. En cuanto a la primera clase o forma de petición de herencia, el plazo de prescripción puede computarse desde la muerte o declaración de presunción de muerte del autor de la herencia, ya que dicha acción tiene como fundamento la transmisión de derechos que opera de pleno derecho a título universal desde la apertura de la herencia en favor de los herederos y, por tanto, desde ese momento éstos ya se encontrarían en aptitud de ejercer la acción para recuperar los bienes del acervo hereditario.

70. Sin embargo, en cuanto a la segunda clase, y concretamente cuando la petición de herencia es motivada por el hecho de que el presunto heredero no



haya sido llamado al juicio sucesorio y por ese motivo no haya sido incluido en la declaratoria de herederos, es importante también considerar tal situación para determinar desde qué momento puede estar en condiciones de ejercer la acción de petición de herencia.

71. En primer lugar, ese supuesto puede tener lugar porque si bien con motivo de la apertura de la herencia a la muerte del de cujus o su declaración de presunción de muerte, tiene lugar la vocación y delación de la herencia, que significa el llamamiento de los herederos a la herencia; lo cierto es que podría ignorarse la existencia de un heredero, o de su domicilio, y por tanto ordenar el llamamiento por edictos, que no garantiza el pleno conocimiento por el presunto heredero de la radicación de la sucesión; o bien, también resulta factible que la diligencia de llamamiento presentara algún vicio que hubiere impedido el conocimiento del juicio por parte del presunto heredero.

72. Dentro de la contradicción de tesis 74/1997 resuelta por esta Primera Sala, apoyándose en diversos precedentes de la Tercera Sala, se extrajeron diversas notas características de la acción de petición de herencia, **con especial referencia a la que ejerce el heredero preterido:**

a) Tienen derecho a pedir su herencia o legado los herederos que no sean llamados o que no se presenten al juicio sucesorio, mientras no opere la prescripción de la acción correspondiente.

b) El ejercicio de la acción de petición de la herencia puede producir los siguientes efectos: 1) que el demandante sea declarado heredero; 2) que sean declarados los derechos hereditarios que le correspondan; 3) que el poseedor de los bienes hereditarios que correspondan al peticionario se los entregue a éste, incluyendo el pago de daños y perjuicios; 4) se promueve a través de un juicio autónomo al sucesorio para alcanzar una declaración favorable a sus derechos, incluso para excluir al heredero ya declarado; 5) pueden derivar de la acción principal de petición de herencia acciones de nulidad respecto a lo actuado en el juicio sucesorio y su reposición para dar oportunidad a que el quejoso intervenga en el juicio, así como la tildación de las sentencias pronunciadas en ese juicio.



**c) Su ejercicio sólo es posible después de que se haya efectuado la declaración de herederos, y a condición de que el demandante hubiere sido excluido en ella.**

d) La acción se ejerce contra el albacea, pero si el juicio sucesorio ya concluyó por haberse realizado la partición y adjudicación de bienes hereditarios, debe intentarse contra el heredero(s) poseedor(es) de los bienes hereditarios.

e) La acción se ejercita fundamentalmente para obtener el reconocimiento de los derechos hereditarios, con sus consecuentes efectos, ya mencionados.

73. De acuerdo con lo anterior, la acción de petición de herencia promovida por el heredero preterido tiene como presupuesto necesario para su ejercicio que se haya efectuado la declaratoria de herederos y en ella no se le haya incluido.

74. Esto es, antes de esa actuación resulta improcedente el ejercicio de la acción de petición de herencia, porque en ese periodo lo que puede hacer quien se considera con derecho a la sucesión, es deducir sus derechos hereditarios ante el Juez, con motivo de la vocación y delación hereditarias, para que se resuelva al respecto al dictarse la resolución de declaración de herederos.

75. Por tanto, es sólo hasta que se haya dictado la sentencia de declaratoria de herederos que el heredero preterido puede iniciar la acción de petición de herencia, a fin de lograr su reconocimiento como tal, que es uno de los propósitos de dicha acción.

76. Asimismo, conforme al artículo 13 de los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados de Durango y de Baja California la acción también tiene la finalidad de lograr la entrega de los bienes hereditarios con sus accesiones, por lo cual debe enderezarse contra quien se encuentre en posesión de los bienes hereditarios, y como la declaratoria o reconocimiento de herederos (que es condición sine qua non) tiene lugar en el contexto del juicio sucesorio, cuyo representante es el albacea y a él corresponde la acción para recuperar los bienes hereditarios así como llevar su administración, así como se le hace entrega de los bienes de la herencia por disposición de los artículos 799 del Código



de Procedimientos Civiles de Baja California y 762 del Código de Procedimientos Civiles de Durango) y por tanto se le señala como sujeto pasivo de la acción de petición de herencia en el artículo 14 de los mismos ordenamientos, también se requeriría, para estar en condiciones de ejercitar la acción, que ya se encuentre aceptado y discernido el cargo de albacea, sea testamentario o intestamentario.

77. Siendo así, en aplicación de la regla general sobre el inicio de la prescripción extintiva de una acción conforme a la cual el plazo debe computarse a partir de que se llenan los presupuestos para ejercerla, debe entenderse que el plazo de prescripción de la petición de herencia en el mencionado supuesto opera a partir de la fecha en que se encuentren reunidas las tres condiciones o presupuestos necesarios para el ejercicio de la acción, esto es: a) la transmisión de los bienes hereditarios a título universal, que opera de pleno derecho en favor de todos los herederos desde la apertura de la herencia con la muerte del *de cuius*, o bien, la declaración de muerte de un ausente; b) la resolución declaratoria o de reconocimiento de herederos donde no se haya incluido al heredero preterido, que origina el interés para el ejercicio de la acción; y c) que ya se encuentre aceptado y discernido el cargo de albacea, sea testamentario o intestamentario.

78. Desde la fecha en que queden reunidas todas esas condiciones el heredero no llamado podrá ejercer la acción, es decir, si cuando se emite la declaratoria de herederos no hay albacea que haya aceptado y se le haya discernido en el cargo, la prescripción comenzará a correr desde que esto último suceda; y, en cambio, si para cuando se dicta la resolución declaratoria de herederos ya existía un albacea nombrado, que aceptó y se le discernió en el cargo, el plazo contará desde la resolución de reconocimiento de herederos en que no aparezca el heredero preterido.

79. Acción que se podrá enderezar contra el albacea si aún se encuentra sustanciándose el juicio sucesorio; o bien, si dicho juicio ya concluyó por haberse llevado a cabo la partición y adjudicación de los bienes hereditarios, el ejercicio de la acción se enderezará contra el heredero adjudicatario que se encuentre en posesión de los bienes, o su cesionario, o en su caso, algún otro de los sujetos pasivos a que se refiere el artículo 14 de los Códigos de Procedimientos Civiles de Baja California y Durango.



## VI. Decisión

80. En razón de lo anterior, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

PETICIÓN DE HERENCIA. INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE ESA ACCIÓN CUANDO LA LEGISLACIÓN NO LO DISPONE EXPRESAMENTE (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DURANGO y BAJA CALIFORNIA, ESTA ÚLTIMA ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EL 10 DE ABRIL DE 2015).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes consideraron distintos momentos a partir de los cuales debe empezar a computarse el plazo de diez años para que prescriba la acción de petición de herencia que ejerce un heredero preterido. Ambos fundaron su criterio en legislaciones que no disponen expresamente a partir de qué momento empieza a correr ese plazo. Luego, por un lado, uno de ellos estimó que la prescripción de la acción debe computarse "a partir de la muerte del autor de la sucesión"; mientras que, el otro resolvió que es a partir de la "aceptación y discernimiento del cargo de albacea".

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, en aquellas legislaciones en las que se conserva la redacción del Código Civil de 1928 –como las de Durango y Baja California, esta última anterior a la reforma publicada el 10 de abril de 2015–, y que expresamente disponen que: "El derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos", la prescripción de la acción de petición de herencia debe computarse a partir del momento en que se encuentren reunidas las tres condiciones necesarias para su ejercicio, a saber: a) la transmisión de los bienes a título universal, que opera desde la apertura de la herencia con la muerte, o bien con la declaración de muerte de un ausente; b) que, en cualquiera de esas dos resoluciones, no se haya incluido al heredero preterido; y, c) que se encuentre aceptado y discernido el cargo de albacea. En ese tenor, si al emitirse la declaratoria de herederos, no se ha aceptado y discernido el cargo de albacea (testamentario o intestamentario), la prescripción comenzará a partir



del momento en que esto ocurra; y si, por el contrario, este cargo ya fue aceptado y discernido, el cómputo para determinar la prescripción iniciará a partir de la fecha en que se haya emitido la resolución de reconocimiento de herederos o la declaración de muerte de un ausente, según sea el caso.

Justificación: Esto se debe a que, en las legislaciones en las que no se regula expresamente el momento a partir del cual debe empezarse a calcular el cómputo del plazo para determinar la prescripción de una acción, debe estarse a la regla general que dispone que debe ser a partir de que se reúnan las condiciones necesarias para que sea exigible. Así, conforme a los artículos 1536 a 1539 del Código Civil para el Estado de Baja California, y 1533 a 1536 del Código Civil del Estado de Durango, en relación con los diversos 13 y 14 de los Códigos de Procedimientos Civiles de ambas entidades federativas, la acción de petición de herencia tiene como presupuesto la apertura de la herencia en el instante de la muerte del autor de la sucesión, o la tutela del derecho de los herederos a la sucesión, la cual puede ser de dos tipos: a) la que, por excepción, se confiere a cada uno de los herederos para recuperar los bienes hereditarios en aquellos casos en los que aún no se ha aceptado y discernido un albacea; o, b) la que se ejerce con posterioridad para la defensa de los derechos hereditarios, cuando se le ha negado el derecho a recibir los bienes de la herencia, no haya sido llamado al juicio sucesorio o se le ha excluido de la declaración de heredero, entre otros casos, en los que será necesario que ya se hubiere dictado dentro de juicio una resolución sobre reconocimiento de herederos, en la que no hubiere aparecido el heredero preterido y que, además, ya se haya nombrado albacea, por ser éste quien tiene la posesión de los bienes que integran el caudal hereditario.

81. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento además en el artículo 218 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### **RESUELVE:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 9/2021, 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 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 unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo; y de la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 39/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, octubre de 1999, página 242, con número de registro digital: 193045.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PETICIÓN DE HERENCIA. INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE ESA ACCIÓN CUANDO LA LEGISLACIÓN NO LO DISPONE EXPRESAMENTE (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE DURANGO)**



## **Y BAJA CALIFORNIA, ESTA ÚLTIMA ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EL 10 DE ABRIL DE 2015).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes consideraron distintos momentos a partir de los cuales debe empezar a computarse el plazo de diez años para que prescriba la acción de petición de herencia que ejerce un heredero preterido. Ambos fundaron su criterio en legislaciones que no disponen expresamente a partir de qué momento empieza a correr ese plazo. Luego, por un lado, uno de ellos estimó que la prescripción de la acción debe computarse "a partir de la muerte del autor de la sucesión"; mientras que, el otro resolvió que es a partir de la "aceptación y discernimiento del cargo de albacea".

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, en aquellas legislaciones en las que se conserva la redacción del Código Civil de 1928 –como las de Durango y Baja California, esta última anterior a la reforma publicada el 10 de abril de 2015–, y que expresamente disponen que: "El derecho de reclamar la herencia prescribe en diez años y es transmisible a los herederos", la prescripción de la acción de petición de herencia debe computarse a partir del momento en que se encuentren reunidas las tres condiciones necesarias para su ejercicio, a saber: a) la transmisión de los bienes a título universal, que opera desde la apertura de la herencia con la muerte, o bien con la declaración de muerte de un ausente; b) que, en cualquiera de esas dos resoluciones, no se haya incluido al heredero preterido; y, c) que se encuentre aceptado y discernido el cargo de albacea. En ese tenor, si al emitirse la declaratoria de herederos, no se ha aceptado y discernido el cargo de albacea (testamentario o intestamentario), la prescripción comenzará a partir del momento en que esto ocurra; y si, por el contrario, este cargo ya fue aceptado y discernido, el cómputo para determinar la prescripción iniciará a partir de la fecha en que se haya emitido la resolución de reconocimiento de herederos o la declaración de muerte de un ausente, según sea el caso.

Justificación: Esto se debe a que, en las legislaciones en las que no se regula expresamente el momento a partir del cual debe empezarse a calcular el cómputo del plazo para determinar la prescripción de una acción,



debe estarse a la regla general que dispone que debe ser a partir de que se reúnan las condiciones necesarias para que sea exigible. Así, conforme a los artículos 1536 a 1539 del Código Civil para el Estado de Baja California, y 1533 a 1536 del Código Civil del Estado de Durango, en relación con los diversos 13 y 14 de los Códigos de Procedimientos Civiles de ambas entidades federativas, la acción de petición de herencia tiene como presupuesto la apertura de la herencia en el instante de la muerte del autor de la sucesión, o la tutela del derecho de los herederos a la sucesión, la cual puede ser de dos tipos: a) la que, por excepción, se confiere a cada uno de los herederos para recuperar los bienes hereditarios en aquellos casos en los que aún no se ha aceptado y discernido un albacea; o, b) la que se ejerce con posterioridad para la defensa de los derechos hereditarios, cuando se le ha negado el derecho a recibir los bienes de la herencia, no haya sido llamado al juicio sucesorio o se le ha excluido de la declaración de heredero, entre otros casos, en los que será necesario que ya se hubiere dictado dentro de juicio una resolución sobre reconocimiento de herederos, en la que no hubiere aparecido el heredero preterido y que, además, ya se haya nombrado albacea, por ser éste quien tiene la posesión de los bienes que integran el caudal hereditario.

#### 1a./J. 22/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 9/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. 14 de julio de 2021. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

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

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 330/2019, en el que determinó que la acción de petición de herencia debe intentarse a partir del momento en que se tuvo por aceptado y discernido el cargo de albacea, conforme a lo dispuesto por el artículo 799 del Código de Procedimientos Civiles



para el Estado de Baja California, que dispone que al albacea se le entregarán los bienes sucesorios, ya que una interpretación del artículo 1539 del propio código adjetivo vigente en la época en que se tramitó el juicio sucesorio, lleva a sostener que si éste no señalaba a partir de cuándo iniciaba el plazo para la prescripción de la acción de petición de herencia, y teniendo como premisa la establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 39/99, de que dicha acción debe intentarse en contra de quien tuviera en su poder los bienes, ello guarda como presupuesto indispensable la existencia del juicio sucesorio, el cual debe promoverse contra el albacea y los herederos reconocidos, o bien, contra el poseedor de las cosas hereditarias, y su finalidad es que el actor sea declarado heredero y se le entreguen los bienes hereditarios que le corresponden con su accesiones; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 56/2020, en el que sostuvo que de conformidad con lo establecido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 39/99, el término para que opere la prescripción de la acción para reclamar la herencia es diez años en términos del artículo 1536 del Código Civil del Estado de Durango, lo que se afirma en la medida en que la sucesión se abre en el momento en que muere el autor de la herencia y cuando se declara la presunción de muerte de un ausente, en términos del artículo 1533 del citado código, a partir de cuando se estima comenzó a correr el plazo para la prescripción para reclamar la herencia, ya que la referida jurisprudencia establece que el Alto Tribunal determinó que cuando una persona reclame que no fue llamada legalmente al juicio sucesorio correspondiente que ya concluyó, argumentando falta o indebido emplazamiento, y la parte interesada cuenta con un documento público fehaciente que acredita su entroncamiento con el autor de la sucesión, como el grado de parentesco idóneo para ser declarada heredera, dicha circunstancia permitiría establecer su derecho para acudir al juicio de garantías a efecto de que sea llamada a la contienda sucesoria, siempre que no haya transcurrido el término de la prescripción de su derecho a reclamar la herencia.

Tesis de jurisprudencia 22/2021 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA REGLA RELATIVA A QUE OPERE EN LA SEGUNDA MITAD DEL PLAZO Y QUE SÓLO SE INTERRUMPA CON LA DETENCIÓN DEL INCUPLADO, NO VULNERA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE SONORA Y DE MORELOS).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 476/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO Y EL ENTONCES TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 17 DE MARZO DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO APARTÁNDOSE DE CONSIDERACIONES, Y 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. SECRETARIOS: RAMÓN EDUARDO LÓPEZ SALDAÑA Y EDWIN ANTONY PAZOL RODRÍGUEZ.

## II. Competencia

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente 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 General Plenario Número 5/2013,<sup>3</sup> en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.



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.

### III. Legitimación

7. La denuncia de contradicción proviene de parte legítima, de conformidad con el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues la formularon los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, que emitió uno de los criterios que contienen.

### IV. Criterios denunciados

8. Es importante precisar que los Tribunales Colegiados contendientes emitieron los criterios denunciados al estudiar legislaciones diversas, pues el Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito analizó el artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos, mientras que el Tribunal Colegiado del Quinto Circuito analizó los artículos 100, 105 y 107 del Código Penal para el Estado de Sonora, artículos que señalan lo siguiente:

Artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos	Artículos 100, 105 y 107 del Código Penal para el Estado de Sonora
<p><b>"Artículo 102.</b> Las actuaciones de la autoridad competente directamente encaminadas a la averiguación del delito o del paradero del inculpado, y a la entrega o al juzgamiento de éste, impiden o interrumpen el curso de la prescripción. Si se deja de actuar, comenzará a correr desde el día posterior al de la última actuación realizada.</p> <p>"Tienen el mismo efecto mencionado en el párrafo anterior las actuaciones realizadas por la autoridad a la que se solicita la entrega, para atender ésta o procesar al</p>	<p><b>"Artículo 100.</b> La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de libertad que corresponda al delito cometido, incluyendo sus modalidades. Tratándose de los delitos de oficio, dicho plazo nunca será menor de tres años ni mayor de quince y en los delitos de querrela nunca será menor de dos años ni mayor de diez."</p> <p><b>"Artículo 105.</b> Los términos para la prescripción de la acción penal serán continuos y empezarán a contar:</p>



infractor. En estos casos, la interrupción subsistirá hasta que la autoridad requerida niegue la entrega o hasta que desaparezca la situación legal que motivó el aplazamiento de aquélla.

"Las actuaciones mencionadas en el primer párrafo de este artículo, así como las realizadas por la autoridad requerida para localizar y detener al infractor, no impedirán o interrumpirán el curso de la prescripción cuando se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla. En este caso, la prescripción sólo se interrumpirá por la detención del inculgado."

"I. Desde el día en que se cometió el delito, si es instantáneo;

"II. Desde que cesó, si el delito es permanente;

"III. Desde el día en que se realizó el último acto, si el delito es continuado; y,

"IV. Desde el último acto de ejecución o desde que se omitió la conducta, en caso de tentativa."

"**Artículo 107.** La prescripción de la acción penal se interrumpirá en los siguientes casos:

"I. Con la presentación de la denuncia o querrela. En este caso, la prescripción de la acción penal comenzará a correr de nueva cuenta al día siguiente.

"II. Con las diligencias realizadas en la etapa de investigación y aquellas practicadas durante el proceso, oficiosamente o a petición de parte, que tiendan a impulsar el procedimiento.

"III. Con la aprehensión del imputado.

"IV. (Derogada, B.O. 9 de noviembre de 2015)

"V. Con las actuaciones realizadas por la autoridad que requiere la entrega del imputado y las que para tal efecto practique la autoridad requerida, así como aquellas que se practiquen para obtener la extradición internacional.

"Si se deja de actuar, la prescripción comenzará a correr de nuevo al día siguiente de la última diligencia, aun cuando no se haya declarado formalmente suspendido el procedimiento.



"La interrupción de la prescripción de la acción penal sólo podrá ampliar hasta una mitad los plazos señalados en los artículos 100 y 102 de este código.

"Las hipótesis contenidas en las fracciones I, II y V de este artículo, no interrumpirán la prescripción cuando las diligencias se practiquen después de que haya transcurrido la mitad del tiempo de la prescripción. Entonces ésta continuará corriendo y no podrá interrumpirse sino con la aprehensión del inculpado."

9. Los artículos que examinaron ambos tribunales, a pesar de estar en legislaciones diferentes, se refieren a la figura de la prescripción, ya que en ellos se prevé la forma en cómo opera, sus supuestos de procedencia y de qué manera se puede interrumpir.

10. Precisado lo anterior, y con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis, esta Primera Sala se avoca a analizar las consideraciones y argumentos en que los Tribunales Colegiados fundaron sus criterios jurisdiccionales.

### a) Amparo en revisión 173/2014, del índice del actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito

11. **Hechos.** El diecisiete de noviembre de dos mil diez, los señores \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* denunciaron ante el Ministerio Público a los señores \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por la posible comisión del delito de fraude, previsto en el artículo 188 del Código Penal para el Estado de Morelos.<sup>4</sup> Iniciadas y agotadas las investigaciones, el Ministerio Público ejerció acción penal en contra de los señores \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y solicitó se librara orden de aprehensión en su contra.

<sup>4</sup> **Artículo 188.** A quien obtenga ilícitamente una cosa o alcance un lucro indebido, en beneficio propio o de un tercero, engañando a alguien o aprovechando el error en el que éste se encuentra."



12. **Causa penal.** El Juzgado Segundo Penal de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado de Morelos tuvo por recibida la averiguación previa y radicó la causa penal con número \*\*\*\*\* . Luego de analizar la petición, negó librar la orden de aprehensión porque consideró que la pretensión punitiva había prescrito, en consecuencia sobreseyó la causa penal.

13. **Recurso de apelación.** En contra de esa decisión, el Ministerio Público interpuso recurso de apelación, del cual conoció la Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos (toca \*\*\*\*\*), la cual confirmó la negativa de librar la orden de aprehensión.

14. **Juicio de amparo directo.** Contra lo anterior, dos de los ofendidos promovieron juicio de amparo directo que conoció el actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el cual concedió el amparo para que la Sala Penal emitiera otra determinación en la que analizara si el delito de fraude, en el caso concreto, es instantáneo, permanente o continuado, y con base en ello determinara si en realidad estaba prescrita la acción penal.

15. **Cumplimiento a la ejecutoria de amparo.** La Sala Penal dictó una nueva resolución en la que determinó que el delito de fraude era continuado, por dicha razón estimó que el cómputo de la prescripción comenzaba en noviembre de dos mil nueve (fecha en que se ejecutó la última conducta delictiva). En consecuencia, revocó la resolución de primera instancia y ordenó la aprehensión de los imputados.

16. **Juicio de amparo indirecto.** En desacuerdo, los imputados promovieron amparo indirecto, que conoció el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa (expediente \*\*\*\*\*).

17. Mediante sentencia de nueve de abril de dos mil catorce, el Juez de Distrito señaló que el delito de fraude se consuma en el momento en que una persona entrega a otra, a través del engaño, el bien o numerario materia del delito, pues en ese instante se produce el perjuicio para la primera y el beneficio o lucro de la segunda. Por lo que en el caso concreto, la última ocasión en la que se consumó el fraude imputado fue el primero de abril de dos mil ocho.



18. Destacó que el término para que operara la prescripción del delito de fraude es de tres años, por lo que, si el plazo empezó a computarse el primero de abril de dos mil ocho, la segunda mitad del plazo iniciaría el primero de octubre de dos mil nueve, por lo que la prescripción operaría a partir del primero de abril de dos mil once.

19. Hecha tal precisión, el Juez de Distrito señaló que la querrela se presentó el diecisiete de noviembre de dos mil diez, fecha en la cual ya corría la segunda mitad del plazo para que operara la prescripción.

20. Si bien el Ministerio Público realizó diversas actuaciones, éstas no interrumpieron el plazo para que se actualizara la prescripción. Ello, porque se llevaron a cabo **durante la segunda mitad del plazo para que se actualizara la prescripción** y ese plazo sólo podía interrumpirse con la detención de los inculcados, lo que no aconteció ya que la averiguación previa se consignó el veintitrés de marzo de dos mil doce, fecha para la cual ya estaba prescrita la acción penal.

21. Por lo anterior, **concedió** el amparo para que la Sala Penal emitiera otra resolución en la que se declarara que la acción penal ejercida en contra de los quejosos había prescrito.

22. **Recurso de revisión.** Inconforme, el ofendido \*\*\*\*\* (tercero interesado) interpuso recurso de revisión en el que planteó como agravios los siguientes:

i) El Juez de Distrito no aplicó de manera adecuada la figura de la prescripción, ya que debió tomar en consideración la naturaleza del delito de fraude, así como su fecha de consumación, toda vez que, si el ilícito es continuado, el cómputo para la prescripción inicia con la última conducta desplegada por los quejosos y no a partir de la consumación del delito.

ii) El Juez de Distrito se limitó a aplicar los artículos 97 a 102 del Código Penal para el Estado de Morelos,<sup>5</sup> sin realizar un análisis que evidencie el con-

<sup>5</sup> "Artículo 97. La prescripción extingue la pretensión punitiva y la potestad ejecutiva y opera por el transcurso del tiempo, bajo las condiciones previstas en este código. Los plazos para el cómputo de la prescripción serán continuos."



tenido, alcances y adecuación de tales artículos. Si bien el delito de fraude se persigue a petición de parte, no es cierto que todos los delitos por querrela prescriban en tres años como señala el Juez de Distrito, basta acudir al artículo 99 del código sustantivo penal, para advertir que la prescripción depende del tipo de penalidad que tenga asignada el delito, y no si éste es perseguible de oficio o a petición de parte.

**"Artículo 98.** Se duplicarán los plazos para la prescripción respecto de quienes se encuentren fuera del territorio del Estado, si por esta circunstancia no es posible integrar una averiguación previa, concluir un proceso o ejecutar una sanción.

"La prescripción producirá su efecto, aunque no la alegue como excepción el acusado. Los Jueces la suplirán de oficio en todo caso, tan luego como tengan conocimiento de ella, sea cual fuere el estado procesal.

"Para quienes se encuentren fuera del territorio nacional, se suspenderá la prescripción y empezará a contar cuando regresen al país.

"Si se trata de los servidores públicos de los que se requiera la declaratoria de procedencia por parte del Congreso del Estado y esta no fuere concedida, se suspenderá la prescripción y se empezará a contar a partir del día que dejen de tener tal carácter."

**"Artículo 99.** Cuando se trate de delito perseguible de oficio y sancionado exclusivamente con prisión, pena alternativa en la que figure la privación de la libertad o sanción en la que concurran esta pena y otras de diferente naturaleza, la prescripción sólo operará cuando transcurran las tres cuartas partes del tiempo fijado como máximo para la prisión correspondiente al delito respectivo, en el caso de delito grave, y las dos terceras partes, cuando se trate de otra categoría de delitos.

"En los demás casos, la pretensión prescribirá en tres años."

**"Artículo 100.** Los plazos para la prescripción se contarán:

I. Desde que se consumó el delito, si fuere instantáneo;

II. Desde que se realizó la última conducta, tratándose de delito continuado;

III. Desde que cesó la consumación, en el delito permanente; y

IV. Desde que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la conducta debida, si se trata de tentativa.

"En los casos de concurso, se computarán separadamente los plazos para la prescripción correspondiente a los diversos delitos concurrentes, pero correrán en forma simultánea."

**"Artículo 102.** Las actuaciones de la autoridad competente directamente encaminadas a la averiguación del delito o del paradero del inculcado, y a la entrega o al juzgamiento de éste, impiden o interrumpen el curso de la prescripción. Si se deja de actuar, comenzará a correr desde el día posterior al de la última actuación realizada.

"Tienen el mismo efecto mencionado en el párrafo anterior las actuaciones realizadas por la autoridad a la que se solicita la entrega, para atender ésta o procesar al infractor. En estos casos, la interrupción subsistirá hasta que la autoridad requerida niegue la entrega o hasta que desaparezca la situación legal que motivó el aplazamiento de aquélla.

"Las actuaciones mencionadas en el primer párrafo de este artículo, así como las realizadas por la autoridad requerida para localizar y detener al infractor, no impedirán o interrumpirán el curso de la prescripción cuando se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla. En este caso, la prescripción sólo se interrumpirá por la detención del inculcado."



23. **Sentencia objeto de contradicción.** Del recurso conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, bajo el número de expediente 173/2014.

24. En la sentencia, **aunque la parte recurrente no alegó la convencionalidad de algún artículo, el Tribunal Colegiado realizó un control de convencionalidad ex officio del artículo 102, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Morelos**, por lo que **revocó** la sentencia recurrida y **negó el amparo** a los imputados.

25. Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se encuentran los siguientes:

i) De acuerdo con el artículo 16, fracción I, del Código Penal para el Estado de Morelos,<sup>6</sup> los plazos de la prescripción se cuentan a partir de que se consuma el delito, cuando éste sea instantáneo y si fuere continuado desde que se realizó la última conducta. Las actuaciones que se encaminen a la averiguación del delito, a la ubicación del paradero del inculcado y a su entrega o juzgamiento, **interrumpen el plazo de la prescripción**; lo cual no ocurrirá, cuando dichas actuaciones se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere la prescripción, pues en este caso sólo se interrumpirá por la detención del inculcado.

ii) En el caso, el delito de fraude puede consumarse de manera instantánea o continua, por tanto, con apoyo del artículo 100 del Código Penal citado,<sup>7</sup>

<sup>6</sup> "Artículo 16. El delito puede ser:

"I. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se ha realizado el hecho ilícito; ...

"III. Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas e identidad de sujeto pasivo se viola el mismo precepto legal."

<sup>7</sup> "Artículo 100. Los plazos para la prescripción se contarán:

"I. Desde que se consumó el delito, si fuere instantáneo;

"II. Desde que se realizó la última conducta, tratándose de delito continuado;

"III. Desde que cesó la consumación, en el delito permanente; y

"IV. Desde que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la conducta debida, si se trata de tentativa.

"En los casos de concurso, se computarán separadamente los plazos para la prescripción correspondiente a los diversos delitos concurrentes, pero correrán en forma simultánea."



la fecha de la consumación o última conducta del ilícito de fraude cometido contra cada uno de los ofendidos ocurrió en abril de dos mil ocho.

iii) El delito de fraude no se trata de un delito perseguible por querrela, por lo que se ubica en la hipótesis del segundo párrafo del artículo 99 del código penal, que señala "... En los demás casos, la pretensión prescribirá en tres años". Por tanto, si el delito prescribe en tres años y la consignación ante el Juez Penal se realizó hasta el veintitrés de marzo de dos mil doce, quedaba demostrado que había prescrito el delito.

**iv) Resulta imprescindible llevar a cabo un control de convencionalidad ex officio del artículo 102, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Morelos,<sup>8</sup> que tuvo en cuenta el Juez de Distrito para declarar la prescripción de la acción penal, con independencia de que, en los agravios formulados por el recurrente, no se adviertan argumentos tendentes a controvertir su convencionalidad.**

v) No es posible realizar una interpretación conforme en sentido amplio ni en sentido estricto del artículo 102, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Morelos, que establece que **"no impedirán o interrumpirán el curso de la prescripción cuando se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla. En este caso, la prescripción sólo se interrumpirá por la detención del inculpaado"**; toda vez que dicha porción normativa pugna frontalmente con los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos

<sup>8</sup> **"Artículo 102.** Las actuaciones de la autoridad competente directamente encaminadas a la averiguación del delito o del paradero del inculpaado, y a la entrega o al juzgamiento de éste, impiden o interrumpen el curso de la prescripción. Si se deja de actuar, comenzará a correr desde el día posterior al de la última actuación realizada.

"Tienen el mismo efecto mencionado en el párrafo anterior las actuaciones realizadas por la autoridad a la que se solicita la entrega, para atender ésta o procesar al infractor. En estos casos, la interrupción subsistirá hasta que la autoridad requerida niegue la entrega o hasta que desaparezca la situación legal que motivó el aplazamiento de aquélla.

"Las actuaciones mencionadas en el primer párrafo de este artículo, así como las realizadas por la autoridad requerida para localizar y detener al infractor, no impedirán o interrumpirán el curso de la prescripción cuando se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla. En este caso, la prescripción sólo se interrumpirá por la detención del inculpaado."



Humanos,<sup>9</sup> y con los criterios vinculantes y orientadores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, razón por la cual dicha porción normativa es inconvencional.

**vi)** Si bien en el ordenamiento jurídico estatal el delito de fraude no está considerado como no grave, ello no impide considerar la inconvencionalidad del último párrafo del artículo 102, pues **obstaculiza la sanción de los responsables de los delitos y dificulta el acceso de las víctimas a los tribunales**. Lo que es contrario a las disposiciones de derecho internacional anteriormente referidas, al privarse a la víctima del delito o a sus familiares al acceso a las garantías judiciales y de protección judicial, así como a su derecho de obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

**vii)** En consecuencia, la sentencia recurrida es inconstitucional por apoyarse en una norma que resultó inconvencional.

26. La anterior resolución dio lugar a que el Tribunal Colegiado emitiera la tesis aislada XVIII.3o.1 P (10a.), cuyos título, subtítulo y texto establecen:

"PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 102 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, AL ESTABLECER QUE DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL PLAZO PARA QUE OPERE, AQUÉLLA SÓLO SE INTERRUMPIRÁ POR LA DETENCIÓN DEL INculpADO,

<sup>9</sup> "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 ..."

"Artículo 25. Protección judicial.

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y,

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."



ES INCONVENCIONAL Y DEBE INAPLICARSE, POR SER CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El último párrafo del artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos, al establecer que durante la segunda mitad del plazo establecido para que opere la prescripción, ésta sólo se interrumpirá por la detención del inculpado, es inconveniente y debe inaplicarse, por ser contrario a los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que dicha porción normativa obstaculiza la sanción de los responsables de los delitos y dificulta el acceso de la víctima u ofendido a los tribunales, y a las garantías judiciales y de protección judicial, pues la eventual declaratoria de prescripción bajo los parámetros mencionados, implica la absolución del inculpado y, en consecuencia, un menoscabo al derecho humano de la víctima; máxime cuando es consecuencia de la inactividad del Ministerio Público, como órgano de procuración de justicia, por lo que la víctima u ofendido no es responsable de velar por la celeridad de la actuación en el desarrollo del proceso penal, ni por la falta de la debida diligencia de las autoridades; más aún, cuando el interés e intención de aquélla se satisfizo con la noticia que se dio del delito a través de la denuncia o querrela dentro del término establecido en la ley; no considerarlo así, sería aceptar que es jurídico y válido que se declare la prescripción de un derecho mientras se está ejerciendo. Sin que lo anterior implique que la prescripción, en casos de delitos no graves, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, sea inconveniente y deba desaplicarse, sino que la inaplicación en el caso, deriva de los términos establecidos en la propia norma analizada."<sup>10</sup>

#### **b) Amparo directo 404/2018, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**

27. **Hechos.** El veintinueve de octubre de dos mil doce, el representante legal de la persona moral \*\*\*\*\* presentó denuncia ante el Ministerio Público, en contra del señor \*\*\*\*\*, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de fraude cometido en perjuicio de su representada. Iniciadas y agotadas las investigaciones, el dieciocho de abril de dos mil dieciocho, el Ministerio Público ejerció acción penal en contra del señor \*\*\*\*\* y solicitó se librara orden de aprehensión en su contra.

<sup>10</sup> Consultable, vía electrónica, en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, bajo el registro digital: 2008574.



28. **Causa penal.** El veinte de abril de dos mil dieciocho, el Juez Mixto de Primera Instancia de Cananea, Sonora, tuvo por recibida la averiguación previa y radicó la causa penal con número \*\*\*\*\*. El cuatro de mayo de dos mil dieciocho, libró orden de aprehensión en contra del señor \*\*\*\*\*. Mediante oficio \*\*\*\*\* , de cinco de mayo de dos mil dieciocho, el jefe de Grupo de la Agencia Ministerial de Investigación Criminal informó al Juez de primera instancia que, en cumplimiento de la orden de aprehensión, se había detenido al señor \*\*\*\*\*.

29. El Juez decretó auto de formal prisión en contra del nombrado, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de fraude, previsto y sancionado en el artículo 318 del Código Penal para el Estado de Sonora,<sup>11</sup> en perjuicio de la persona moral ya mencionada.

30. **Recurso de apelación.** En contra de la determinación anterior, el imputado interpuso recurso de apelación en el que alegó que el delito había prescrito.

31. Del recurso conoció el Primer Tribunal Colegiado Regional del Tercer Circuito, con residencia en Caborca, Sonora (toca \*\*\*\*\*), que revocó el auto de formal prisión, al considerar que la acción penal estaba prescrita, ya que si bien hubo actuaciones en la averiguación previa, **éstas no interrumpieron la prescripción**, en virtud de que se practicaron **después de que transcurrió la mitad del tiempo para que ésta operara**, tal y como lo prevé el último párrafo del artículo 107 del Código Penal para el Estado de Sonora.

<sup>11</sup> **Artículo 318.** Se impondrán prisión de tres meses a ocho años y multa de diez a doscientas cincuenta Unidades de Medida y Actualización, al que engañando a uno, o aprovechándose del error en que éste se encuentre, se haga ilícitamente de alguna cosa, o alcance un lucro indebido para sí o para otro.

"Tratándose del caso previsto en la fracción XXI del artículo 319, se impondrán las siguientes penas:  
"I. Cuando el monto del fraude sea hasta 500 unidades de medida y actualización diarias, se impondrá de 6 meses a 3 años de prisión y multa de treinta a cincuenta unidades de medida y actualización diarias;

"II. Cuando el monto del fraude haya sido de 501 a 2000 unidades de medida y actualización diarias, se impondrá de 4 a 7 años de prisión y multa de sesenta a cien unidades de medida y actualización diarias; y

"III. Cuando el monto del fraude haya sido mayor a 2000 unidades de medida y actualización diarias, se impondrá de 8 a 13 años de prisión y multa de ciento cincuenta a trescientas unidades de medida y actualización diarias."



32. Se estableció que la averiguación previa inició el veintinueve de octubre de dos mil doce, cuando el representante legal de la persona moral \*\*\*\*\* presentó la denuncia; a partir de esa fecha el Ministerio Público realizó diversas actuaciones, hasta el día veintiuno de mayo de dos mil trece, en que se certificó que el imputado no compareció a una cita que tenía ante el Ministerio Público. Que desde esa fecha no se actuó en la averiguación previa hasta el tres de septiembre de dos mil quince, en que el denunciante autorizó a diversos abogados para que coadyuvaran con el Ministerio Público, a partir de esa fecha no se interrumpieron las actuaciones hasta la consignación de la averiguación previa que ocurrió el dieciocho de abril de dos mil dieciocho, mientras que la detención del imputado ocurrió el cinco de mayo de dos mil dieciocho.

33. El tribunal precisó que el término para que operara la prescripción del delito de fraude es de cuatro años y veintiséis días, y que con motivo de que el veintiuno de mayo de dos mil trece se dejó de actuar en la averiguación, a partir de esa fecha se empezaría a computar el plazo, por lo cual la segunda mitad del plazo iniciaría el seis de junio de dos mil quince, mientras que la prescripción operaría a partir del diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

34. Si bien el Ministerio Público realizó diversas actuaciones a partir del tres de septiembre de dos mil quince, éstas no interrumpieron el plazo para que se actualizara la prescripción, porque se llevaron a cabo **durante la segunda mitad del plazo para que se actualizara la prescripción** y ese plazo, de conformidad con el artículo 107, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Sonora, sólo podía interrumpirse con la detención del imputado, lo que ocurrió el cinco de mayo de dos mil dieciocho, fecha posterior al diecinueve de junio de dos mil diecisiete en que operó la prescripción.

35. Por lo anterior, el Primer Tribunal Colegiado Regional del Tercer Circuito decretó el sobreseimiento de la causa y, en consecuencia, ordenó la libertad del señor \*\*\*\*\*.

36. **Juicio de amparo directo.** Contra lo anterior, la persona moral ofendida promovió juicio de amparo directo, en el que señaló como conceptos de violación los siguientes:



i) Que la inactividad durante la averiguación previa **fue por omisión de la autoridad investigadora** no atribuible a la parte ofendida.

ii) La **prescripción sí se interrumpió con las actuaciones que se llevan a cabo en la averiguación previa**, porque la responsable debió considerar que la aplicación estricta de las porciones normativas contenidas en los artículos 100, 105 y 107 del Código Penal para el Estado de Sonora,<sup>12</sup> vulneró el derecho fundamental de acceso a la justicia para la víctima. Ello, porque se reduce **el término para recabar diligencias, las cuales si se recaban durante la segunda mitad para que opere la prescripción, no la interrumpen**, obstaculizando la sanción de los responsables de los delitos y el acceso de la parte ofendida a los tribunales por implicar la absolución del inculpaado, por lo que es un menoscabo a los derechos contenidos en los artículos 17, párrafo segundo y 21

<sup>12</sup> **"Artículo 100.** La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de libertad que corresponda al delito cometido, incluyendo sus modalidades. Tratándose de los delitos de oficio, dicho plazo nunca será menor de tres años ni mayor de quince y en los delitos de querrela nunca será menor de dos años ni mayor de diez."

**"Artículo 105.** Los términos para la prescripción de la acción penal serán continuos y empezarán a contar:

**"I.** Desde el día en que se cometió el delito, si es instantáneo;

**"II.** Desde que cesó, si el delito es permanente;

**"III.** Desde el día en que se realizó el último acto, si el delito es continuado; y,

**"IV.** Desde el último acto de ejecución o desde que se omitió la conducta, en caso de tentativa."

**"Artículo 107.** La prescripción de la acción penal se interrumpirá en los siguientes casos:

**"I.** Con la presentación de la denuncia o querrela. En este caso, la prescripción de la acción penal comenzará a correr de nueva cuenta al día siguiente.

**"II.** Con las diligencias realizadas en la etapa de investigación y aquellas practicadas durante el proceso, oficiosamente o a petición de parte, que tiendan a impulsar el procedimiento.

**"III.** Con la aprehensión del imputado.

**"IV.** (Derogada, B.O. 9 de noviembre de 2015)

**"V.** Con las actuaciones realizadas por la autoridad que requiere la entrega del imputado y las que para tal efecto practique la autoridad requerida, así como aquellas que se practiquen para obtener la extradición internacional.

"Si se deja de actuar, la prescripción comenzará a correr de nuevo al día siguiente de la última diligencia, aun cuando no se haya declarado formalmente suspendido el procedimiento.

"La interrupción de la prescripción de la acción penal sólo podrá ampliar hasta una mitad los plazos señalados en los artículos 100 y 102 de este código.

"Las hipótesis contenidas en las fracciones I, II y V de este artículo, no interrumpirán la prescripción cuando las diligencias se practiquen después de que haya transcurrido la mitad del tiempo de la prescripción. Entonces ésta continuará corriendo y no podrá interrumpirse sino con la aprehensión del inculpaado."



constitucionales,<sup>13</sup> en relación con los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>14</sup>

iii) El tribunal de origen no tomó en consideración que la parte ofendida no es responsable de velar por la celeridad de la actuación en el desarrollo del proceso penal, ni por falta de la debida diligencia de las autoridades, ya que el interés por su parte se satisfizo con la interposición de la querrela en el término establecido para ello.

iv) Declarar prescrita la acción penal, equivale a considerar que un derecho prescribe mientras se está ejerciendo.

v) Apoyó sus argumentos con la tesis aislada XVIII.3o.1 P (10a.), emitida por el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito), contendiente en esta contradicción, de título, subtítulo y texto:

<sup>13</sup> **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."

**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.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial ..."

<sup>14</sup> **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 ..."

**Artículo 25. Protección judicial.**

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."



"PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 102 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, AL ESTABLECER QUE DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL PLAZO PARA QUE OPERE, AQUÉLLA SÓLO SE INTERRUMPIRÁ POR LA DETENCIÓN DEL INculpADO, ES INCONVENCIÓNAL Y DEBE INAPLICARSE, POR SER CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El último párrafo del artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos, al establecer que durante la segunda mitad del plazo establecido para que opere la prescripción, ésta sólo se interrumpirá por la detención del inculpado, es inconvencciónal y debe inaplicarse, por ser contrario a los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que dicha porción normativa obstaculiza la sanción de los responsables de los delitos y dificulta el acceso de la víctima u ofendido a los tribunales, y a las garantías judiciales y de protección judicial, pues la eventual declaratoria de prescripción bajo los parámetros mencionados, implica la absolución del inculpado y, en consecuencia, un menoscabo al derecho humano de la víctima; máxime cuando es consecuencia de la inactividad del Ministerio Público, como órgano de procuración de justicia, por lo que la víctima u ofendido no es responsable de velar por la celeridad de la actuación en el desarrollo del proceso penal, ni por la falta de la debida diligencia de las autoridades; más aún, cuando el interés e intención de aquélla se satisfizo con la noticia que se dio del delito a través de la denuncia o querrela dentro del término establecido en la ley; no considerarlo así, sería aceptar que es jurídico y válido que se declare la prescripción de un derecho mientras se está ejerciendo. Sin que lo anterior implique que la prescripción, en casos de delitos no graves, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, sea inconvencciónal y deba desaplicarse, sino que la inaplicación en el caso, deriva de los términos establecidos en la propia norma analizada."<sup>15</sup>

37. **Sentencia objeto de contradicción.** Amparo directo que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, bajo el número de expediente 404/2018, el cual negó el amparo con base en las consideraciones siguientes:

<sup>15</sup> Tesis emitida por el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito. Registro digital: 2008574. Amparo en revisión 173/2014. Resuelto el 26 de septiembre de 2014.



i) Los artículos 100, 105 y 107 del Código Penal para el Estado de Sonora no vulneran los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva, acceso a la justicia de la víctima ni el de acceso a la jurisdicción previstos en la Constitución Federal (artículos 17 y 21) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8 y 25). Lo anterior, porque si bien los artículos del Código Penal para el Estado de Sonora **establecen los plazos para ejercer la acción penal e hipótesis para la interrupción, también lo es que no son carentes de racionalidad o proporcionalidad ni son discriminatorios.**

ii) Son racionales porque el derecho de tutela judicial efectiva no es absoluto, pues se encuentra frente al derecho del indiciado, a quien se le proporciona a su vez seguridad jurídica y límite en ese ejercicio del Estado a través de la prescripción; y son proporcionales dado que los plazos de prescripción son determinados por el legislador en función a si el delito es perseguido de oficio o por querrela. Además, establece supuestos de interrupción del plazo de prescripción con base en los cuales la representación social puede lograr que no se actualice la prescripción de la acción penal.

iii) Tampoco son discriminatorios porque todos los ofendidos o víctimas tienen la misma normativa para computar la prescripción y no hace distinción para ellos. Incluso, durante todo el procedimiento penal, ya sea a nivel ministerial o judicial, de conformidad con el artículo 142, fracción II, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora (abrogado),<sup>16</sup> la parte ofendida tiene la oportunidad de coadyuvar con el Ministerio Público y así evitar la prescripción.

iv) Que no se advertía la necesidad de realizar una interpretación conforme en sentido amplio, ni en sentido estricto o la inaplicación de la norma, pues

<sup>16</sup> "Artículo 142. En todo procedimiento penal, la víctima o el ofendido por algún delito tendrá derecho a: ...

"II. Coadyuvar con el ministerio público. Al efecto, podrá proporcionar al Ministerio público o al juzgador, directamente o por medio de aquél, todos los datos o elementos de prueba con que cuente, que conduzcan a acreditar los elementos del delito y a establecer la probable o plena responsabilidad del inculpado, según el caso, y la existencia y monto de la reparación de daños y perjuicios. En la averiguación previa, cuando el ministerio público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa."



no se está en presencia de alguna normatividad o categoría que resulte sospechosa o dudosa en relación con los parámetros de control de derechos fundamentales de la quejosa, aunado a que no destaca argumento en particular para que ese Tribunal Colegiado se pronunciara en tal sentido. Citó aplicable la jurisprudencia 1a./J. 4/2016 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto:

"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO. La autoridad judicial, para ejercer el control ex officio en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto."<sup>17</sup>

v) Que no era vinculante la tesis aislada XVIII.3o.1 P (10a.), del entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito), pues se trata de un criterio aislado emitido por otro Tribunal Colegiado.

<sup>17</sup> Jurisprudencia publicada en febrero de 2016. Registro digital 2010954. Deriva del Recurso de reclamación 753/2014. Resuelto el 25 de febrero de 2015. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



38. La anterior resolución dio lugar a que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito emitiera la tesis aislada V.1o.P.A.7 P (10a.), cuyos título, subtítulo y texto establecen:

"PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LOS ARTÍCULOS 100, 105 Y 107 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA QUE LA REGULAN, NO VIOLAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DE ACCESO A LA JUSTICIA. Los preceptos citados, que regulan la figura de la prescripción de la acción penal, los términos para que opere y las hipótesis de interrupción, no violan los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito a la tutela jurisdiccional efectiva y de acceso a la justicia, toda vez que éstos se encuentran garantizados en la norma interna del Estado, en los artículos 17 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el primero de éstos prevé como un derecho el poder acudir a las autoridades jurisdiccionales solicitando la administración de justicia en los plazos y términos que fijen las leyes; mientras que el segundo establece la obligación del Ministerio Público en la investigación de los delitos sometidos a su potestad, la prosecución procesal durante la etapa de investigación y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, en su caso; sin que se adviertan impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que sean discriminatorios. Además, durante todo el procedimiento, ya sea a nivel ministerial y ante la autoridad judicial, la víctima u ofendido tiene la oportunidad de coadyuvar con el Ministerio Público, como lo dispone el artículo 142, fracción II, del Código de Procedimientos Penales para el Estado Sonora (abrogado); máxime que los términos de prescripción a que se refieren los artículos 100, 105 y 107 mencionados, son adecuados para que durante su transcurso pueda realizarse el impulso necesario para interrumpirlos, pues permiten a la representación social realizar diversas actuaciones para lograrlo."<sup>18</sup>

## V. Existencia de la contradicción

39. La unificación de criterios mediante las contradicciones de tesis es uno de los remedios previstos en la Constitución Federal para salvaguardar los

<sup>18</sup> Consultable, vía electrónica, en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, bajo el registro digital: 2021303.



valores de la justicia formal y el principio de universalidad en el razonamiento judicial.

40. Para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. Más bien, por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.<sup>19</sup>

41. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación (no en los resultados) adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las condiciones siguientes:

**a)** Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

**b)** Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque. Es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general y que, sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

**c)** Que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

<sup>19</sup> CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS, tesis aislada P. L/94, Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35.



42. A partir de lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte advierte que **si se actualizan las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción que se denuncia.**

43. **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 similares.

44. Lo anterior, debido a que en los antecedentes que dieron origen a los criterios denunciados, se analizó si se interrumpió el plazo de la prescripción de la acción penal y si esta es convencional o no, acorde con la legislación local que los rige, que lo es:

Artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos	Artículos 100, 105 y 107 del Código Penal para el Estado de Sonora
<p><b>"Artículo 102.</b> Las actuaciones de la autoridad competente directamente encaminadas a la averiguación del delito o del paradero del inculpado, y a la entrega o al juzgamiento de éste, impiden o interrumpen el curso de la prescripción. Si se deja de actuar, comenzará a correr desde el día posterior al de la última actuación realizada.</p> <p>"Tienen el mismo efecto mencionado en el párrafo anterior las actuaciones realizadas por la autoridad a la que se solicita la entrega, para atender ésta o procesar al infractor. En estos casos, la interrupción subsistirá hasta que la autoridad requerida niegue la entrega o hasta que desaparezca la situación legal que motivó el aplazamiento de aquélla.</p> <p>"Las actuaciones mencionadas en el primer párrafo de este artículo, así como las realizadas por la autoridad requerida para localizar y detener al infractor, no impedirán o interrumpirán el curso de la prescripción cuando se practiquen durante</p>	<p><b>"Artículo 100.</b> La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de libertad que corresponda al delito cometido, incluyendo sus modalidades. Tratándose de los delitos de oficio, dicho plazo nunca será menor de tres años ni mayor de quince y en los delitos de querrela nunca será menor de dos años ni mayor de diez."</p> <p><b>"Artículo 105.</b> Los términos para la prescripción de la acción penal serán continuos y empezarán a contar:</p> <p><b>"I.</b> Desde el día en que se cometió el delito, si es instantáneo;</p> <p><b>"II.</b> Desde que cesó, si el delito es permanente;</p> <p><b>"III.</b> Desde el día en que se realizó el último acto, si el delito es continuado; y</p> <p><b>"IV.</b> Desde el último acto de ejecución o desde que se omitió la conducta, en caso de tentativa."</p>



la segunda mitad del plazo para que opere aquélla. En este caso, la prescripción sólo se interrumpirá por la detención del inculpado."

**"Artículo 107.** La prescripción de la acción penal se interrumpirá en los siguientes casos:

**"I.** Con la presentación de la denuncia o querrela. En este caso, la prescripción de la acción penal comenzará a correr de nueva cuenta al día siguiente.

**"II.** Con las diligencias realizadas en la etapa de investigación y aquellas practicadas durante el proceso, oficiosamente o a petición de parte, que tiendan a impulsar el procedimiento.

**"III.** Con la aprehensión del imputado.

**"IV.** (Derogada, B.O. 9 de noviembre de 2015)

**"V.** Con las actuaciones realizadas por la autoridad que requiere la entrega del imputado y las que para tal efecto practique la autoridad requerida, así como aquellas que se practiquen para obtener la extradición internacional.

"Si se deja de actuar, la prescripción comenzará a correr de nuevo al día siguiente de la última diligencia, aun cuando no se haya declarado formalmente suspendido el procedimiento.

"La interrupción de la prescripción de la acción penal sólo podrá ampliar hasta una mitad los plazos señalados en los artículos 100 y 102 de este código.

"Las hipótesis contenidas en las fracciones I, II y V de este artículo, no interrumpirán la prescripción cuando las diligencias se practiquen después de que haya transcurrido la mitad del tiempo de la prescripción. Entonces ésta continuará corriendo y no podrá interrumpirse sino con la aprehensión del inculpado."



45. Si bien los artículos que aplicaron los tribunales contendientes pertenecen a dos legislaciones diferentes, su redacción es medularmente similar, porque prevén la forma en cómo opera la interrupción de la prescripción, pero lo importante para esta contradicción es el último párrafo de cada legislación, ya que en ellos se establece que la prescripción no se interrumpirá cuando las diligencias se practiquen después de que haya transcurrido la segunda mitad del plazo para que opere aquélla. Entonces, que ésta continuará corriendo y no podrá interrumpirse sino con la aprehensión o detención del inculcado. Ante esa cuestión, aunque se tratan de legislaciones distintas, sí son coincidentes en el punto de contradicción, por lo que se considera existente.

46. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del **Quinto Circuito** sostuvo que **el artículo 107 del Código Penal para el Estado de Sonora** no vulnera los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva, acceso a la justicia de la víctima ni la de acceso a la jurisdicción previstos en la Constitución Federal (artículos 17 y 21) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8 y 25).

47. Asimismo, sostuvo que, si bien los artículos del Código Penal del Estado de Sonora establecen los plazos para ejercer la acción penal e hipótesis para la interrupción, también lo es que no son carentes de racionalidad o proporcionalidad ni son discriminatorios. Además, prevé supuestos de **interrupción** del plazo de prescripción con base en los cuales la representación social puede lograr que no se actualice la prescripción de la acción penal, lo anterior, porque el derecho de tutela judicial efectiva no es absoluto, pues se encuentra frente al derecho del indiciado, a quien se le proporciona a su vez seguridad jurídica y límite en ese ejercicio del Estado a través de la prescripción; y son proporcionales dado que los plazos de prescripción son determinados por el legislador en función a si el delito es perseguido de oficio o por querrela.

48. Asimismo, todos los ofendidos o víctimas tienen la misma normativa para computar la prescripción y no hace distinción para ellos. Incluso, durante todo el procedimiento penal, ya sea a nivel ministerial o judicial, la parte ofendida tiene la oportunidad de coadyuvar con el Ministerio Público y así evitar la prescripción. Por tanto, que no se advertía necesidad de realizar una interpretación conforme en sentido amplio, en sentido estricto o la inaplicación de la norma, pues no se está en presencia de alguna normatividad o categoría que resulte



sospechosa o dudosa en relación con los parámetros de control de derechos fundamentales de la promovente del amparo.

49. Incluso, de los antecedentes que derivaron ese asunto, se advierte que a la parte ahí quejosa se le aplicó ese numeral para efecto de indicar que la prescripción había operado en virtud de que las actuaciones practicadas en el segundo lapso para que ésta operara, no la interrumpieron (párrafos 12 a 14 de esta determinación).

50. Con una postura contraria, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del **Décimo Octavo Circuito** sostuvo que el **último párrafo del artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos** es inconvencional. Lo anterior, porque no es posible realizar una interpretación conforme en sentido amplio y en sentido estricto, debido a que ese artículo, que establece que "no impedirán o interrumpirán el curso de la prescripción cuando se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla. En este caso, la prescripción sólo se interrumpirá por la detención del inculpado", pugna frontalmente con las normas internacionales y criterios vinculantes y orientadores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que se estima inconvencional, al contravenir lo dispuesto por los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

51. Lo anterior, obstaculiza la sanción de los responsables de los delitos y dificulta el acceso de las víctimas de los delitos a los tribunales. Lo que es contrario a las disposiciones de derecho internacional anteriormente referidas, al privarse a la víctima del delito o a sus familiares al acceso a las garantías judiciales y de protección judicial, así como a su derecho efectivo a nivel fundamental de obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

52. 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 es convencional señalar que durante la segunda mitad del plazo para que opere la prescripción de la acción penal, sólo se interrumpirá por la detención del inculpado.



53. De forma concreta, el punto sobre el que los Tribunales Colegiados resolvieron de manera distinta se destaca a continuación:

Criterio 1	Criterio 2
<b>Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito</b>	<b>Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito</b>
El último párrafo del artículo 107 del Código Penal para el Estado de Sonora, al establecer que durante la segunda mitad del plazo para que opere la prescripción, aquélla sólo se interrumpirá por la detención del inculcado, es convencional y acorde con los artículos 17 y 21 constitucionales y los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.	El último párrafo del artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos, al establecer que durante la segunda mitad del plazo para que opere la prescripción, aquélla sólo se interrumpirá por la detención del inculcado, es inconvencional y debe inaplicarse, por ser contrario a los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

54. 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:

**55. Las porciones normativas de los Códigos Penales para los Estados de Sonora y Morelos, referentes a que durante la segunda mitad del plazo para que opere la prescripción de la acción penal, sólo podrá ser interrumpido por la detención del inculcado ¿afectan el derecho humano de acceso a la justicia de las víctimas u ofendidos?**

## VI. Estudio de fondo

56. Precisada la existencia de la presente contradicción, se procede al estudio de fondo, por lo que para fines de clarificar el criterio que debe prevalecer, el desarrollo del estudio se estructura de la manera siguiente: **1)** se expone la regulación de la figura de la prescripción, acorde con la redacción de las legislaciones que tomaron en cuenta los tribunales contendientes; **2)** se analiza si esa figura jurídica pugna con el derecho de acceso a la justicia de las víctimas u ofendidos; y, se determina el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.



## 1) Prescripción y su regulación en los Códigos Penales de los Estados de Sonora y Morelos

57. La "prescripción" es la institución jurídica que actualiza la adquisición o la pérdida de un derecho o una acción por el simple transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley. En materia penal, la prescripción **extingue** la "pretensión punitiva" y la "potestad de ejecutar las penas y las medidas de seguridad".<sup>20</sup>

58. Es importante destacar que las resoluciones en torno a la prescripción se dictan de oficio o a petición de parte. Esta característica implica que **la prescripción es una figura procesal de orden público**, de estudio preferente, por lo que su análisis, además de verificar si transcurrió el tiempo necesario para extinguir la pretensión punitiva o la potestad de ejecutar las penas y las medidas de seguridad, debe tener en cuenta si se actualiza alguna causa que la interrumpa o la suspenda.

59. Las normas estudiadas por los tribunales contendientes son categóricas en establecer que la prescripción no se interrumpirá cuando se practiquen actuaciones durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla, pues sólo se interrumpirá con la detención del inculpado. Para una mejor comprensión, es ilustrativo recordar los dispositivos que regulan lo anterior en los Estados de Sonora y Morelos, los cuales tienen textos afines, a saber:

<sup>20</sup> Sobre este tema, véase la tesis de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN Y DE LA PENA. Hay dos clases de prescripción: la de acción y la de pena. La acción penal como derecho de persecución que nace cuando se ha cometido un delito, prescribe por el transcurso del tiempo si no se ejercita por el Ministerio Público, reclamando del órgano jurisdiccional, la declaración del derecho en el acto que estima delictuoso y la determinación de la pena que debe aplicarse al delincuente. Consecuentemente, la prescripción de la acción supone una inactividad del Ministerio Público por todo el tiempo que la ley señala como suficiente para extinguirse por su no ejercicio o actuación de ese derecho de persecución. En cambio, la prescripción de la pena supone el incumplimiento de la sentencia y el quebrantamiento, en una pena privativa de la libertad, es cabalmente la fuga.". Amparo directo 8793/60. Resuelta el 2 de marzo de 1961. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Manuel Rivera Silva. Publicada en la Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XLV, Segunda Parte, página 63.



**Artículo 107 del Código Penal para el Estado de Sonora**

**"Artículo 107.** La prescripción de la acción penal se interrumpirá en los siguientes casos:

"I. Con la presentación de la denuncia o querrela. En este caso, la prescripción de la acción penal comenzará a correr de nueva cuenta al día siguiente.

"II. Con las diligencias realizadas en la etapa de investigación y aquellas practicadas durante el proceso, oficiosamente o a petición de parte, que tiendan a impulsar el procedimiento.

"III. Con la aprehensión del imputado.

"IV. (Derogada, B.O. 9 de noviembre de 2015)

"V. Con las actuaciones realizadas por la autoridad que requiere la entrega del imputado y las que para tal efecto practique la autoridad requerida, así como aquellas que se practiquen para obtener la extradición internacional.

"Si se deja de actuar, la prescripción comenzará a correr de nuevo al día siguiente de la última diligencia, aun cuando no se haya declarado formalmente suspendido el procedimiento.

"La interrupción de la prescripción de la acción penal sólo podrá ampliar hasta una mitad los plazos señalados en los artículos 100 y 102 de este código.

**"Las hipótesis contenidas en las fracciones I, II y V de este artículo, no interrumpirán la prescripción cuando las diligencias se practiquen después de**

**Artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos**

**"Artículo 102.** Las actuaciones de la autoridad competente directamente encaminadas a la averiguación del delito o del paradero del inculpado, y a la entrega o al juzgamiento de éste, impiden o interrumpen el curso de la prescripción. Si se deja de actuar, comenzará a correr desde el día posterior al de la última actuación realizada.

"Tienen el mismo efecto mencionado en el párrafo anterior las actuaciones realizadas por la autoridad a la que se solicita la entrega, para atender ésta o procesar al infractor. En estos casos, la interrupción subsistirá hasta que la autoridad requerida niegue la entrega o hasta que desaparezca la situación legal que motivó el aplazamiento de aquélla.

**"Las actuaciones mencionadas en el primer párrafo de este artículo, así como las realizadas por la autoridad requerida para localizar y detener al infractor, no impedirán o interrumpirán el curso de la prescripción cuando se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla. En este caso, la prescripción sólo se interrumpirá por la detención del inculpado."**



**que haya transcurrido la mitad del tiempo de la prescripción. Entonces ésta continuará corriendo y no podrá interrumpirse sino con la aprehensión del inculpado."**

60. Bien, las reglas que en ambos Estados de la República Mexicana enmarcan la figura de que se trata, permiten identificar meridianamente que la prescripción (**en su primer lapso**), se **interrumpe** por:

- i. La presentación de la denuncia o querrela.
- ii. Las actuaciones que se practiquen en averiguación del delito y de los "delincuentes", así como las que tiendan a impulsar el procedimiento.
- iii. El requerimiento de auxilio en la investigación del delito y del "delincuente" y las actuaciones que practique la autoridad requerida; y,
- iv. Las diligencias que se practiquen para obtener la extradición internacional.

61. En estos incisos se hace patente cuándo se puede interrumpir la prescripción de la acción penal en su **primer lapso**; sin embargo, si ya se rebasó ese plazo y se pasa a la **segunda mitad** del término medio aritmético, se menciona (último párrafo de los artículos 107 del Código Penal para el Estado de Sonora y 102 del Código Penal para el Estado de Morelos, en términos generales) que las actuaciones ya enumeradas, así como las realizadas por la autoridad requerida para localizar y detener al infractor, no impedirán o interrumpirán el curso de la prescripción, pues indican que **cuando se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla, la prescripción sólo se interrumpirá por la detención del inculpado.**

62. A manera (únicamente) de ejemplo señalaremos una línea del tiempo para ejemplificar en qué momento se puede interrumpir la prescripción y en qué momento ya no podrá ser interrumpida, sino sólo con la detención del inculpado, ello poniendo como ejemplo que el término medio aritmético de la pena sean tres años.



63. En ese ejemplo, tenemos que el término para que opere la prescripción es de tres años y todas las actuaciones (que marquen los códigos como actuaciones que puedan interrumpirla) que ocurran durante el **primer lapso** de la prescripción la interrumpirán, pero cuando se pase al segundo lapso de la prescripción, ésta ya no podrá ser interrumpida y correrá hasta que ocurra la detención o aprehensión del inculpado.

64. Establecida la forma en cómo se interrumpe la prescripción en las legislaciones referidas, toca ahora verificar si los supuestos normativos que indican que las actuaciones realizadas **durante el segundo lapso** para que opere la prescripción no la interrumpirán, sino que en el supuesto que prevé que **única-mente se podrá interrumpir con la detención del inculpado**, vulneran o no el derecho de las víctimas u ofendidos de acceso a la justicia, previsto en el artículo 8 numeral 1 y el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo contenido prevén derechos similares a los previstos en los artículos 14, 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **2) Las porciones normativas de los Códigos Penales para los Estados de Sonora y Morelos, referentes a que durante la segunda mitad del plazo para que opere la prescripción de la acción penal, sólo podrá ser interrumpido por la detención del inculpado ¿afectan el derecho de acceso a la justicia de las víctimas u ofendidos?**

65. Como ya se precisó, la figura jurídica de la **prescripción de la acción penal** supone una inactividad del Ministerio Público en relación con su función de investigación y persecución de los delitos durante el tiempo que la ley señala como suficiente para su extinción. Esto es, representa la condición objetiva necesaria para que se ejerza el poder punitivo del Estado, obligatoria para éste e irrenunciable para el inculpado, relativa a la investigación de la comisión de hechos delictivos y persecución de los autores de estos.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Criterio que se sustentó en la tesis aislada de rubro: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN Y DE LA PENA.". Amparo directo 8793/60. Resuelta el 2 de marzo de 1961. Unanimidad de cuatro votos.



66. Debe tenerse presente que el fundamento de la institución jurídica de la prescripción radica no sólo en la autolimitación del Estado para ejercer su poder represivo, sino también en la seguridad que todos los gobernados deben tener ante el propio Estado; pues es inadmisibles que alguien permanezca **indefinidamente** en la incertidumbre de ser objeto de un proceso penal, hasta que lo estime procedente la autoridad encargada de la investigación y persecución de los delitos. De ahí que, si dicha facultad no se ejerce en el tiempo legalmente determinado, ello implica la pérdida para el Estado de su *ius puniendi* a consecuencia de la ineficacia de su acción persecutoria; lo que se traduce en la extinción de la responsabilidad penal del inculpado derivada de la comisión del delito y de la correspondiente pena impuesta, en su caso.<sup>22</sup>

67. La prescripción de la acción penal más que un beneficio para el inculpado o un derecho procedimental es una sanción para la autoridad encargada de investigar y perseguir los delitos ante su inactividad o deficiente actividad, porque la potestad sancionadora del Estado no puede extralimitarse del tiempo prefijado que condiciona su validez.

68. Incluso, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 476/2012,<sup>23</sup> sostuvo que el establecimiento

---

Ponente: Manuel Rivera Silva. Publicada en la Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XLV, Segunda Parte, página 63

<sup>22</sup> *Ius puniendi* es una expresión jurídica en latín utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado.

<sup>23</sup> De la citada contradicción de tesis derivó la jurisprudencia 1a./J. 15/2013 (10a.), con título, subtítulo y texto: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO CONTRA LA ORDEN DE APREHENSIÓN O DE COMPARECENCIA NO INTERRUMPE EL PLAZO PARA QUE OPERE AQUÉLLA, SIN EMBARGO, SI SE CONCEDE LA SUSPENSIÓN, EL TIEMPO QUE ÉSTA SUBSISTA DEBERÁ DESCONTARSE DEL NECESARIO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE DURANGO Y PUEBLA). La institución de la prescripción constituye la adquisición o pérdida de un derecho o una acción por el simple transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley. En este tenor, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la prescripción de la acción penal, ha sostenido que supone una inactividad del Ministerio Público en relación con el derecho de investigación y persecución del cual es titular, durante todo el tiempo que la ley señala como suficiente para su extinción, esto es, representa una condición objetiva necesaria para que se ejerza el poder punitivo estatal, cuyo fundamento radica no sólo en la autolimitación del Estado para ejercer su poder sancionador, sino también en la seguridad que todas las personas deben tener ante éste. Así, la institución mencionada, más que un beneficio para el inculpado, constituye una sanción para la autoridad ministerial ante su inactividad



de las causales de extinción de la acción penal, del delito y de la responsabilidad penal de los infractores a la ley penal, corresponde en exclusiva a la autoridad legislativa conforme al principio de reserva de ley. De ahí que el régimen jurídico y alcances de la institución de la prescripción en materia penal sea un tema reservado a la libre configuración legislativa.

69. Con base en lo expuesto, al resolver los amparos directos en revisión **2597/2015<sup>24</sup> y 4266/2018<sup>25</sup>**, esta Primera Sala concluyó que la figura de la prescripción no pugna con el derecho de acceso efectivo a la justicia, pues el establecimiento de los plazos que en su caso imponen los legisladores en las leyes

---

o deficiente desempeño, porque la potestad sancionadora del Estado no puede extralimitarse del tiempo prefijado que condiciona su validez. De ahí que conforme a los artículos 115, 116, 118, 121, 122, 124, 125, 128 y 129 del Código Penal para el Estado de Durango, y 125, 126, 129 a 131, 134, 137 y 138 del Código de Defensa Social del Estado de Puebla, respectivamente, la sola presentación de la demanda de amparo indirecto contra una orden de aprehensión o de comparecencia no interrumpe el plazo para que opere la prescripción de la acción penal, sin embargo, si se concede la suspensión, el tiempo que ésta subsista deberá descontarse del necesario para que opere la prescripción, pues no libera a la autoridad de su omisión, ya que el referido proceso constitucional autónomo de amparo es el principal instrumento de tutela constitucional de naturaleza jurisdiccional que puede promover un particular, por lo que sería un contrasentido que la actividad del quejoso, en defensa de sus derechos fundamentales, beneficie al órgano estatal obligado a actuar para no caer en la prescripción; sostener lo contrario equivaldría a desincentivar a los gobernados de hacer uso del recurso eficaz y sencillo que tanto la Constitución General de la República, como los tratados internacionales establecen para tutelar y proteger sus derechos humanos. En consecuencia, si mediante la promoción del amparo se obtiene la suspensión, tomando en cuenta su naturaleza jurídica, el tiempo que ésta subsista deberá descontarse del plazo necesario para que opere la prescripción de la acción penal, en tanto que en ese lapso la autoridad estatal no pudo cumplimentar la orden de aprehensión o de comparecencia reclamadas, porque la inactividad no resultó imputable al propio Estado, sino que deriva de la existencia de un mandato de suspensión decretado por el juzgador de amparo, a instancias del propio gobernado." Junio 2013. Registro digital: 2003877. Derivada de la contradicción de tesis 476/2012. Resuelta el 16 de enero de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>24</sup> Aprobado el 21 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Estuvo ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>25</sup> Aprobado el 20 de febrero de 2019. Mayoría de cuatro de votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Luis María Aguilar Morales y José Luis González Alcántara Carrancá. La Ministra Norma Lucía Piña Hernández votó en contra.



penales secundarias, tiene como propósito que no quede expedita indefinidamente la acción persecutoria del Estado, lo que encuentra su justificación en el derecho a la certeza jurídica de que deben gozar todos los gobernados. Del citado amparo directo en revisión 2597/2015, derivó la tesis 1a. CVI/2016 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto:

"PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. EL ESTABLECIMIENTO DE ESTA FIGURA NO PUGNA CON EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. De la reforma al artículo 1o. constitucional de 10 de junio de 2011, se obtiene que es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, observar los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales. Sin embargo, de ello no se sigue que los órganos jurisdiccionales nacionales, so pretexto del derecho fundamental de acceso a la justicia, de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, dejen de aplicar los demás principios de la función jurisdiccional, tales como los de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y debido proceso, pues ello provocaría un estado de inseguridad en la sociedad que a la postre significaría una transgresión a ese acceso efectivo a la justicia. Ahora bien, la figura de la prescripción de la acción penal, traducida ésta en la determinación de un plazo establecido en la ley para tener por extinguida la acción punitiva del Estado, no conlleva, por regla general, una transgresión al derecho humano de acceso efectivo a la justicia, pues el establecimiento de los plazos que en su caso imponen los legisladores en las leyes penales secundarias, tiene como fin último que no quede expedita indefinidamente la acción persecutoria del Estado, lo que encuentra su justificación en el derecho a la seguridad y certeza jurídica de que deben gozar todos los gobernados. Lo anterior, sin desconocer que pueden suscitarse casos en los que el establecimiento de la prescripción de la acción penal sí pudiere llegar a ser transgresora del derecho humano de acceso a la justicia, pues en el ámbito internacional existen ilícitos respecto de los cuales se ha declarado su imprescriptibilidad, como es el caso de los 'crímenes de guerra' y 'crímenes de lesa humanidad'. Por otra parte, la mencionada reforma no significa que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales



existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica de que se trate, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función."<sup>26</sup>

70. No se desconoce que pueden suscitarse casos en los que el establecimiento de la prescripción de la acción penal sí pudiera llegar a ser transgresor del derecho humano de acceso a la justicia, pues en el ámbito del derecho internacional existen delitos respecto de los que se ha declarado su imprescriptibilidad, como es el caso de los "crímenes de guerra", "crímenes de lesa humanidad", lo cual ha sido aceptado por el Estado Mexicano, al ratificar la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, en la que se establece que para el enjuiciamiento y castigo de esos delitos no existe limitación en el tiempo y que será cada Estado Parte el responsable de adoptar las medidas legislativas necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena prevista en el ámbito interno no se apliquen en relación con los crímenes mencionados. Misma situación acontece con el delito de tortura, pues esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 257/2018 estableció que es inadmisibles e inaplicable la prescripción de la acción penal tratándose del delito de tortura, por constituir una violación directa de la dignidad humana, asunto del que derivó la tesis aislada 1a. I/2019 (10a.), emitida por esta Primera Sala, la cual es de título, subtítulo y texto:

"PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. ES INADMISIBLE E INAPLICABLE TRATÁNDOSE DEL DELITO DE TORTURA, POR CONSTITUIR UNA VIOLACIÓN DIRECTA DE LA DIGNIDAD HUMANA. La prohibición de la tortura constituye una norma imperativa e inderogable del derecho internacional público. Uno de los elementos que contribuyó a la consolidación de esta prohibición con el carácter de absoluta, fue el hecho de que la tortura constituye una ofensa

<sup>26</sup> Deriva del amparo directo en revisión 2597/2015. Registro digital: 2011432. Resuelto el 21 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz.



directa a la dignidad humana, razón por la que se le considera una de las más graves violaciones de derechos humanos. Esta condición es la que ha llevado a la Primera Sala a sostener que existe una obligación especial de analizar los casos de tortura bajo los estándares nacionales e internacionales. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido desde su sentencia en el caso Barrios Altos Vs. Perú, que en casos de graves violaciones de derechos humanos, como lo es la tortura, los Estados deben abstenerse de recurrir a figuras como la prescripción, a fin de cumplir con sus obligaciones de investigar y sancionar este tipo de acciones. A la luz de lo anterior y en términos de la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), debe concluirse que a pesar de que la prescripción en materia penal es una garantía que debe ser observada para todo imputado de un delito, en aras de no permitir que graves violaciones de derechos humanos gocen de condiciones de impunidad, es inadmisibles e inaplicable respecto de la acción penal por el delito de tortura, con independencia del momento en que se alegue que se haya cometido ese delito."<sup>27</sup>

71. En relación con los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y tortura, es dable considerar que el establecimiento de un plazo en la legislación interna para que opere la prescripción vulneraría el derecho humano de acceso a la justicia, en tanto que convencionalmente se ha reconocido y aceptado su imprescriptibilidad.

72. Al contar con un plazo para el ejercicio de la acción penal, so pena de decretar su prescripción ante la inactividad de la autoridad ministerial en los casos que así lo establezca la ley, se genera un estado de seguridad jurídica para todas las partes del proceso judicial y no se atenta contra el derecho humano de acceso efectivo a la justicia; ello, no obstante que se trate de la víctima u ofendido del delito, pues ya es criterio de este alto tribunal que el cumplimiento de las formalidades procesales no implica transgresión al referido derecho de acceso efectivo a la justicia, e incluso el establecimiento del plazo genera certi-

<sup>27</sup> Tesis aislada con registro digital 2019265, en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que derivó del amparo en revisión 257/2018. Resuelto el 3 de octubre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros AZLL, JRCD, AGOM y NLPH, quien indicó que está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones. Disidente: JMPR.



dumbre en cuanto al daño que en su caso deba resarcirse. Al efecto, en el precedente se citó la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título, subtítulo y texto:

"DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el Estado parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado.



En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental."<sup>28</sup>

73. Por ello, se considera que el artículo 107 del Código Penal para el Estado de Sonora y el artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos, no confrontan los derechos de seguridad jurídica y el diverso de acceso a la justicia, ni constituyen una barrera procesal injustificada para este último, pues únicamente establecen una excepción a la interrupción de la prescripción de la pretensión punitiva, cuando las actuaciones se practiquen después de transcurrida la mitad del plazo requerido para que opere la prescripción.

74. No debemos perder de vista que dicho supuesto no opera de manera automática, sino hasta que transcurra la primera mitad del plazo sin que hubiere impulso procesal en la averiguación previa. Además, el hecho de que ya iniciado el segundo lapso las investigaciones no interrumpan la prescripción, no significa que no se tenga hasta una mitad más para que se siga con la investigación, con los recursos (materiales y humanos) con los que cuenta el Ministerio Público que le permitan acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y con base en ello ejercer acción penal. Pues se reitera, la regla contenida en los artículos antes invocados únicamente implica una regla procesal respecto al momento en que habrá de resolverse el ejercicio de la acción penal.

75. Importa recordar que esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 402/2013,<sup>29</sup> determinó que no debe confundirse la prescripción del derecho

<sup>28</sup> Tesis con registro digital 2005917. Deriva del Amparo directo en revisión 2354/2012. Resuelto el 12 de septiembre de 2012. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>29</sup> Aprobada el 18 de marzo de 2015. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García



de la víctima u ofendido para presentar una querrela en los delitos que se persiguen a instancia de parte, con la prescripción de la facultad pública de ejercer la acción penal, en virtud de que el derecho a interponer una querrela (requisito de procedibilidad), corresponde al gobernado, a diferencia del ejercicio de la acción penal que le corresponde única y exclusivamente al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.

76. En el entendido de que, una vez formulada la querrela, cada actuación que el Estado practique en la averiguación del delito y del delincuente, aunque por ignorarse quién sea éste no se practique la diligencia en contra de persona determinada, interrumpe la prescripción de la acción, porque la sanción de la prescripción de la acción penal se da por el abandono del Estado a ejercer la prerrogativa que tiene de investigar y buscar que se sancione una conducta considerada delictiva por la ley.

---

Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), la cual dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 68/2015 (10a.), de título, subtítulo y texto: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA PRESENTACIÓN DE LA QUERRELA INTERRUPE EL PLAZO PARA QUE ÉSTA OPERE EN LOS DELITOS QUE SE PERSIGUEN A INSTANCIA DE PARTE (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE QUINTANA ROO Y OAXACA). Los artículos 79 y 124 de los Códigos Penales para los Estados de Quintana Roo y Oaxaca disponen, en términos similares, que la acción penal en los delitos perseguibles a instancia de parte prescribe en un año, contado a partir de que la parte afectada tiene conocimiento del delito y en tres años fuera de esa hipótesis. De dichos numerales también se advierte que, una vez satisfecho el requisito de la querrela, así como el ejercicio de la acción penal, se deben observar las reglas señaladas por la ley para los ilícitos penales que se persiguen de oficio, lo cual es acorde con lo establecido por esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 54/2009,(1) de rubro: 'PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. TRATÁNDOSE DE DELITOS PERSEGUIBLES POR QUERRELA, SÓLO SON APLICABLES LAS REGLAS GENERALES PREVISTAS PARA LOS QUE SE PERSIGUEN DE OFICIO SI SE INTERRUPE EL PLAZO DE LA PRESCRIPCIÓN Y, MEDIANDO QUERRELA, SE CONSIGNÓ LA AVERIGUACIÓN PREVIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA)'. Pues bien, a juicio de esta Sala, lo anterior no significa que únicamente la consignación de la averiguación previa interrumpe la prescripción. La formulación de la querrela dentro del término de un año también la interrumpe, pues no es lógico estimar que un derecho prescribe mientras se ejerce y que el plazo relativo continúa su curso si el afectado ya hizo valer su derecho a que el Estado investigue una conducta delictiva. Por ende, una vez que la víctima acude a excitar al órgano ministerial, el término inicia nuevamente." Noviembre de 2015. Registro digital: 2010475. Deriva de la contradicción de tesis 402/2013. Resuelta el 18 de marzo de 2015. Unanimidad de cinco votos de 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). 1. Nota: La tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2009 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 348, registro digital: 166877.



77. Ello, desde luego, siempre y cuando las actuaciones no se practiquen después de que haya transcurrido la mitad del lapso necesario para la prescripción, pues en ese caso, dicho plazo no se interrumpirá. De lo sostenido por esta Primera Sala, se obtiene lo siguiente:

i. El derecho a presentar una denuncia o a formular una querrela corresponde al gobernado (víctima u ofendido).

ii. El ejercicio de la acción penal es competencia del Ministerio Público.

iii. La presentación de la denuncia dentro de la media aritmética del delito, como ejercicio del derecho de la víctima u ofendido, **interrumpe** el plazo para que opere la prescripción de la acción penal y, por consiguiente, **reinicia** dicho plazo.

78. Lo anterior corrobora que los artículos 102 y 107 de las legislaciones materia de la contradicción, al establecer que las "**actuaciones**" y "**diligencias**" practicadas después de transcurrida la mitad del plazo de prescripción de la acción persecutoria no interrumpen la prescripción, buscan sancionar al Ministerio Público por su inactividad durante la primera mitad de dicho plazo y, por tanto, recae sobre el ejercicio de la acción penal, pues es quien tiene la atribución constitucional de "actuar" en la averiguación del delito y del "delincuente" y, por consiguiente, a quien se sanciona si abandona el ejercicio de esas atribuciones.

79. Esa sanción no opera respecto del derecho del gobernado a formular una denuncia o querrela. Para la víctima u ofendido, el ejercicio de ese derecho únicamente está condicionado a que no se agote el plazo prescriptivo. Pero, si ejercen tal derecho antes de que esto ocurra (aun cuando haya transcurrido la mitad del plazo prescriptivo), se produce la interrupción del plazo y, por consiguiente, **reinicia** el plazo para que opere la prescripción.

80. De igual forma, debe señalarse que esta Primera Sala ha determinado que el **derecho de acceso efectivo a la justicia** previsto en los artículos 14, 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8 numeral 1 y el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,



en su vertiente de derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través del proceso en que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.<sup>30</sup>

81. Si bien, conforme a la reforma del artículo 1º, párrafo segundo, Constitucional, de diez de junio de dos mil once, se establecieron cambios sustanciales que otorgan a las personas una protección más amplia de los derechos humanos, reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en tratados internacionales, con la finalidad de favorecer de mejor manera a las personas, bajo el nuevo esquema constitucional en el que opera el principio pro persona; lo cierto es que, la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia, de

<sup>30</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de esta Primera Sala de rubro y texto: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos." Abril de 2007. Registro digital: 172759. Deriva del amparo directo en revisión 631/2006. Resuelto el 10 de marzo de 2004. Cinco votos. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



ninguna forma puede llegar al extremo de admitir juicios o recursos no permitidos por la Constitución Federal y las leyes que de ella emanan.

82. Esto, porque su aplicación no puede servir como fundamento para omitir el estudio de los aspectos técnicos que puedan actualizarse en el juicio de amparo, ya que dichas formalidades son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución.<sup>31</sup>

83. Así, este criterio que se fija en la presente contradicción es por "regla general", es decir, previo a sustentarlo se debe realizar un ejercicio hermenéutico de ponderación entre los derechos de las víctimas o del ofendido y los de los inculpados para verificar si en realidad la inactividad de la representación social pudiera afectar derechos o intereses de la víctima o el ofendido del delito.

84. Conforme a lo referido hasta este punto, esta Primera Sala estima que el **criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia** es que sí es convencional señalar que durante la segunda mitad del plazo para que opere la prescripción de la acción penal, sólo se interrumpirá por la detención del inculpadado, lo anterior acorde con lo establecido en los numerales 107 del Código Penal para el Estado de Sonora y el 102 del Código Penal para el Estado de Morelos, que respectivamente se estudiaron por los Tribunales Colegiados contendientes.

---

<sup>31</sup> Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.), emitida por esta Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA. Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, implicó la modificación del sistema jurídico mexicano para incorporar el denominado principio pro persona, el cual consiste en brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.". Febrero de 2014. Registro digital: 2005717. Deriva del amparo directo en revisión 279/2013. Resuelto el 4 de septiembre de 2013. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



## VII. Decisión

85. Por lo expuesto y fundado, en términos de lo dispuesto por los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

**PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA REGLA RELATIVA A QUE OPERE EN LA SEGUNDA MITAD DEL PLAZO Y QUE SÓLO SE INTERRUMPA CON LA DETENCIÓN DEL INculpADO, NO VULNERA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE SONORA Y DE MORELOS).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias al determinar si es convencional la regla de la prescripción de la acción penal consistente en que durante la segunda mitad del plazo para que opere solamente se interrumpe con la detención del inculcado. Uno de los tribunales consideró que tal regla, prevista en el artículo 107 del Código Penal para el Estado de Sonora, no vulnera los derechos de tutela judicial efectiva ni de acceso a la justicia en perjuicio de las víctimas porque si bien establece los plazos para ejercer la acción penal y las hipótesis para su interrupción, ello se determina en función de si el delito es perseguido de oficio o por querrela; además de que la parte ofendida tiene la oportunidad de coadyuvar con el Ministerio Público para evitar la prescripción. En contraste, un diverso Tribunal Colegiado sostuvo que esa misma regla, establecida en el último párrafo del artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos, resultaba inconvencional, al dificultar que la víctima del delito o sus familiares accedan a las garantías judiciales y a la protección judicial, así como a su derecho a obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no se afecta el derecho humano de acceso a la justicia de las víctimas u ofendidos del delito por el hecho de que la prescripción de la acción penal, en la segunda mitad del plazo para que opere, solamente pueda interrumpirse con la detención del inculcado.



Justificación: La interrupción de la prescripción de la acción penal sólo es posible una vez transcurrida la primera mitad del plazo, es decir, no opera de manera automática sino hasta que esa primera etapa finalice sin que hubiere impulso procesal en la averiguación previa. Por tal razón, si en los Códigos Penales de Sonora y de Morelos se prevé que la prescripción de la acción penal es posible cuando dicha acción se encuentre en la segunda mitad del plazo, esto no vulnera en perjuicio de las víctimas u ofendidos el derecho humano de acceso efectivo a la justicia, máxime que esta prescripción se interrumpe con la detención del inculpado, pues los plazos que al respecto imponen los legisladores en las leyes penales secundarias tienen como fin último que no quede indefinidamente abierta la acción persecutora del Estado, y esto encuentra justificación en el derecho a la seguridad jurídica de la que deben gozar todas las personas. No obstante, para evitar casos en los que la prescripción de la acción penal sí pudiera llegar a transgredir el derecho humano de acceso a la justicia, previo a sustentar la prescripción, la autoridad judicial debe realizar un ejercicio hermenéutico de ponderación entre los derechos de las víctimas o del ofendido del delito y los de los inculpados para verificar si en realidad la inactividad de la representación social pudiera afectar derechos o intereses de la víctima o el ofendido del delito.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** remítase testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito 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 cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien



está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto particular.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 y 1a./J. 15/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124, y Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 497, con números de registro digital: 172759 y 2003877, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), 1a./J. 10/2014 (10a.), 1a./J. 68/2015 (10a.), 1a./J. 4/2016 (10a.) y aisladas 1a. CVI/2016 (10a.), XVIII.3o.1 P (10a.), V.1o.P.A.7 P (10a.) y 1a. I/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas y 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas; así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 4, Tomo I, marzo de 2014, página 325; 3, Tomo I, febrero de 2014, página 487; 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 778; 27, Tomo I, febrero de 2016, página 430; 29, Tomo II, abril de 2016, página 1131; 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2815; 73, Tomo II, diciembre de 2019, página 1140; y 63, Tomo I, febrero de 2019, página 723, con números de registro digital: 2005917, 2005717, 2010475, 2010954, 2011432, 2008574, 2021303 y 2019265, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 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 476/2019.

- I. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión virtual de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno resolvió, por mayoría de cuatro votos,<sup>1</sup> la contradicción de tesis citada al rubro, de la que derivó la jurisprudencia: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA REGLA RELATIVA A QUE OPERE EN LA SEGUNDA MITAD DEL PLAZO Y QUE SÓLO SE INTERRUMPA CON LA DETENCIÓN DEL INculpADO, NO VULNERA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE SONORA Y DE MORELOS)". Ello, al considerar que dicha contradicción resultaba existente y por estimar que el criterio citado debía prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

## II. Razones de la mayoría

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la contradicción de tesis, suscitada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, resultaba existente porque del estudio de las ejecutorias emitidas por los órganos jurisdiccionales citados, se advirtió que llegaron a soluciones diferentes en torno al mismo problema jurídico, relativo a determinar si es convencional señalar que durante la segunda mitad del plazo para que opere la prescripción de la acción penal, sólo se interrumpirá por la detención del inculpado.
2. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver un juicio de amparo directo determinó que los artículos 100, 105 y 107 del Código Penal para el Estado de Sonora, que establecen los plazos para ejercer la acción y para su interrupción, no son carentes de racionalidad o proporcionalidad ni son discriminatorios, pues no vulneran los derechos fundamentales de la tutela judicial efectiva, acceso a la justicia de la víctima ni el acceso a la jurisdicción previstos en los artículos 17

---

<sup>1</sup> De la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto particular.



y 21 de nuestra Carta Magna y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo anterior dio lugar a que dicho órgano colegiado emitiera la siguiente tesis aislada: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LOS ARTÍCULOS 100, 105 Y 107 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA QUE LA REGULAN, NO VIOLAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DE ACCESO A LA JUSTICIA."

3. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver un amparo en revisión, sostuvo que el último párrafo del artículo 102 del Código Penal del Estado de Morelos, que regula la figura de la "prescripción de la acción penal" y su "interrupción", pugna frontalmente con las normas internacionales, criterios vinculantes y orientadores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que estimó la inconveniencia del citado precepto al contravenir lo dispuesto por los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo anterior dio lugar a que el Tribunal Colegiado emitiera la siguiente tesis aislada: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 102 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, AL ESTABLECER QUE DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL PLAZO PARA QUE OPERE, AQUÉLLA SÓLO SE INTERRUMPIRÁ POR LA DETENCIÓN DEL INculpADO, ES INCONVENIENTE Y DEBE INAPLICARSE, POR SER CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."
4. En la resolución se dijo que a partir de lo expuesto, se advertía que sí se actualizaban las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción denunciada, ya que independientemente de que se realizara una confronta entre dos legislaciones diferentes. Éstas son, los Códigos Penales de los Estados de Morelos y Sonora, 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.
5. Sin embargo, lo ejercieron respecto de asuntos con características y antecedentes similares en torno a la institución jurídica de la prescripción y si bajo la hipótesis que su interrupción durante la segunda mitad del plazo para que ésta opere, sólo podrá ser interrumpido por la detención del inculpado, afectando o no, el derecho de acceso a la justicia de las víctimas u ofendidos. Lo anterior sin desconocerse que en el ámbito del derecho internacional existen delitos respecto de los que se ha declarado su imprescriptibilidad como en el caso de los "crímenes de guerra" y de "lesa humanidad".



6. Además, en la ejecutoria se apuntó, que de acuerdo a precedentes establecidos por esta Primera Sala al resolver los amparos directos en revisión 2597/2015<sup>2</sup> y 4266/2018,<sup>3</sup> concluyó que la figura de la prescripción no pugna con el derecho de acceso efectivo a la justicia, pues el establecimiento de los plazos que en su caso imponen los legisladores en las leyes penales secundarias, tienen como propósito que no quede expedita indefinidamente la acción persecutora del Estado, lo que encuentra su justificación en el derecho a la certeza jurídica de que deben gozar todos los gobernados.
7. Por lo anterior se sostuvo la existencia de la contradicción de tesis, y se determinó que debía prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio citado al inicio de este voto, pues la regla relativa a que la prescripción de la acción penal opera en la segunda mitad del plazo y sólo se interrumpe con la detención del inculpado, no vulnera el derecho humano de acceso efectivo a la justicia de las víctimas u ofendidos del delito.

### III. Razones del disenso

8. Voté en contra de la decisión anterior, en virtud de que no comparto la declaración de existencia de la contradicción de tesis.
9. En mi opinión, los Tribunales Colegiados contendientes si bien, conocieron de asuntos similares, lo cierto es que para emitir su resolución analizaron diferentes supuestos de la figura de la prescripción. Me explico.
10. El Tribunal Colegiado del **Décimo Octavo Circuito** realizó un control de convencionalidad *ex officio* del artículo 102, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Morelos, el cual señala que no se **interrumpirá el curso de la prescripción cuando se practiquen actuaciones durante la segunda mitad del plazo para que opere aquella y que sólo se interrumpirá por la detención del inculpado.**

<sup>2</sup> Aprobado el 21 de octubre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Estuvo ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>3</sup> Aprobado el 20 de febrero de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Luis María Aguilar Morales y José Luis González Alcántara Carranca. La Ministra Norma Lucía Piña Hernández votó en contra.



11. De manera específica, el Tribunal Colegiado estableció que ese numeral es inconvencional porque no es posible realizar una interpretación conforme en sentido amplio y en sentido estricto, debido a que ese artículo pugna frontalmente con las normas internacionales y criterios vinculantes y orientadores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esto es, contrario a lo dispuesto por los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
12. El Tribunal Colegiado argumentó que esa normativa obstaculiza la sanción de los responsables de los delitos y dificulta el acceso de las víctimas de los delitos a los tribunales. Lo que es contrario a las disposiciones de derecho internacional anteriormente referidas, al privarse a la víctima del delito o a sus familiares al acceso a las garantías judiciales y de protección judicial, así como a su derecho efectivo a nivel fundamental de obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.
13. Por su parte, el Tribunal Colegiado del **Quinto Circuito** concluyó que los artículos 100, 105 y 107 del Código Penal para el Estado de Sonora no vulneran los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva, acceso a la justicia de la víctima ni el de acceso a la jurisdicción previstos en la Constitución Federal (artículos 17 y 21) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8 y 25). Lo anterior, porque si bien los artículos del Código Penal para el Estado de Sonora **establecen los plazos para ejercer la acción penal e hipótesis para la interrupción, también lo es que no son carentes de racionalidad o proporcionalidad ni son discriminatorios.**
14. Agregó que esos numerales son racionales porque el derecho de tutela judicial efectiva no es absoluto, pues se encuentra frente al derecho del indiciado, a quien se le proporciona a su vez seguridad jurídica y límite en ese ejercicio del estado a través de la prescripción; y son proporcionales dado que los plazos de prescripción son determinados por el legislador en función a si el delito es perseguido de oficio o por querrela. Además, establece supuestos de interrupción del plazo de prescripción con base en los cuales la representación social puede lograr que no se actualice la prescripción de la acción penal.
15. Sustentó que no son discriminatorios porque todos los ofendidos o víctimas tienen la misma normativa para computar la prescripción y no hace distinción para ellos. Incluso, durante todo el procedimiento penal, ya sea a nivel ministerial o judicial, de conformidad con el artículo 142, fracción II, del Código



Procesal Penal del Estado de Sonora, la parte ofendida tiene la oportunidad de coadyuvar con el Ministerio Público y así evitar la prescripción.

16. Sostuvo que **no** advertía la necesidad de realizar una interpretación conforme en sentido amplio, en sentido estricto o la inaplicación de la norma, pues no se está en presencia de alguna normatividad o categoría que resulte sospechosa o dudosa en relación con los parámetros de control de derechos fundamentales de la ahí quejosa.
17. Como puede advertirse de lo anterior, no se actualiza la contradicción de criterios, en virtud de que entre los ejercicios interpretativos respectivos no se desprende algún punto de toque, es decir, 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.
18. Lo anterior es así, pues si bien los Tribunales Colegiados contendientes analizaron la figura jurídica de la prescripción, lo cierto es que el Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito **estudió un artículo en concreto, respecto de la condicionante específica**, prevista en el numeral 102, último párrafo, del Código Penal para el Estado de Morelos y a través de un control de convencionalidad *ex officio* determinó que la porción que establece "no impedirán o interrumpirán el curso de la prescripción cuando se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla".
19. En ese supuesto, sostuvo, la prescripción sólo se "interrumpirá por la detención del inculpado" lo cual, en su opinión, pugna con el derecho fundamental de las víctimas de los delitos de obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.
20. Por su parte, el Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, se insiste, **analizó de manera general la figura de la prescripción**, a la luz de los artículos 100, 105 y 107 del Código Penal para el Estado de Sonora, y concluyó que la prescripción no vulnera en perjuicio de las víctimas de los delitos los derechos de tutela judicial efectiva ni del acceso a la jurisdicción
21. Como se ve, el Tribunal del Décimo Octavo Circuito hizo un estudio pormenorizado de la convencionalidad de un supuesto de interrupción de la prescripción. En contraste, el Tribunal del Quinto Circuito no analizó de manera



específica ese supuesto de interrupción de la prescripción, sino que estudió la prescripción como un sistema, como un todo, y concluyó que no vulneraba el derecho fundamental de acceso a la justicia. Tampoco se advierte que el Tribunal del Quinto Circuito realizara un estudio de convencionalidad del supuesto de prescripción que sí hizo el diverso tribunal contendiente.

22. Lo anterior permite concluir que si bien, cada Tribunal Colegiado estableció cuestiones diversas en torno a la prescripción, lo cierto es que, como se precisó, fue con motivo de que analizaron diferentes supuestos de la figura de la prescripción.
23. En concreto, para que se actualizara un verdadero choque de criterios era necesario que los tribunales contendientes se pronunciaran de manera divergente sobre el mismo tópico en específico, por ejemplo: si era convencional o no la porción normativa referente a que la prescripción no se interrumpirá cuando las diligencias se practiquen durante la segunda mitad del plazo para que opere aquélla y que lo único que puede interrumpirla es la detención del inculpado o bien, que hubieran analizado la prescripción como un todo, lo cual en el caso, no sucedió.
24. En esta tesis, aun cuando los tribunales contendientes conocieron de asuntos similares, lo cierto es que, para emitir su resolución analizaron diferentes supuestos de la figura de la prescripción.
25. Esta diferencia es sustancial, pues de lo contrario se examinarían los problemas jurídicos en forma independiente a partir de elementos y criterios interpretativos diversos, lo que no permite la unificación de pronunciamiento divergentes, que es el objetivo de la contradicción de tesis.
26. Por las razones expuestas, siempre respetuoso de la decisión de las Ministras y Ministros integrantes de esta Sala, es que mi voto fue en contra de la resolución adoptada por la mayoría.

**Nota:** Las tesis aisladas de títulos y subtítulos: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 102 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, AL ESTABLECER QUE DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL PLAZO PARA QUE OPERE, AQUÉLLA SÓLO SE INTERRUPIRÁ POR LA DETENCIÓN DEL INCULPADO, ES INCONVENCIÓNAL Y DEBE INAPLICARSE, POR SER CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS



HUMANOS." y "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LOS ARTÍCULOS 100, 105 Y 107 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA QUE LA REGULAN, NO VIOLAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DE ACCESO A LA JUSTICIA." citadas en este voto, aparecen publicadas con los números de identificación XVIII.3o.1 P (10a.) V.1o.P.A.7 P (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2815 y 73, Tomo II, diciembre de 2019, página 1140, con números de registro digital: 2008574 y 2021303, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA REGLA RELATIVA A QUE OPERE EN LA SEGUNDA MITAD DEL PLAZO Y QUE SÓLO SE INTERRUMPA CON LA DETENCIÓN DEL INculpADO, NO VULNERA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE SONORA Y DE MORELOS).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias al determinar si es convencional la regla de la prescripción de la acción penal consistente en que durante la segunda mitad del plazo para que opere solamente se interrumpe con la detención del inculpado. Uno de los tribunales consideró que tal regla, prevista en el artículo 107 del Código Penal para el Estado de Sonora, no vulnera los derechos de tutela judicial efectiva ni de acceso a la justicia en perjuicio de las víctimas porque si bien establece los plazos para ejercer la acción penal y las hipótesis para su interrupción, ello se determina en función de si el delito es perseguido de oficio o por querrela; además de que la parte ofendida tiene la oportunidad de coadyuvar con el Ministerio Público para evitar la prescripción. En contraste, un diverso Tribunal Colegiado sostuvo que esa misma regla, establecida en el último párrafo del artículo 102 del Código Penal para el Estado de Morelos, resultaba inconvencional, al dificultar que la víctima del delito o sus familiares accedan a las garantías judiciales y



a la protección judicial, así como a su derecho a obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no se afecta el derecho humano de acceso a la justicia de las víctimas u ofendidos del delito por el hecho de que la prescripción de la acción penal, en la segunda mitad del plazo para que opere, solamente pueda interrumpirse con la detención del inculpado.

**Justificación:** La interrupción de la prescripción de la acción penal sólo es posible una vez transcurrida la primera mitad del plazo, es decir, no opera de manera automática sino hasta que esa primera etapa finalice sin que hubiere impulso procesal en la averiguación previa. Por tal razón, si en los Códigos Penales de Sonora y de Morelos se prevé que la prescripción de la acción penal es posible cuando dicha acción se encuentre en la segunda mitad del plazo, esto no vulnera en perjuicio de las víctimas u ofendidos el derecho humano de acceso efectivo a la justicia, máxime que esta prescripción se interrumpe con la detención del inculpado, pues los plazos que al respecto imponen los legisladores en las leyes penales secundarias tienen como fin último que no quede indefinidamente abierta la acción persecutoria del Estado, y esto encuentra justificación en el derecho a la seguridad jurídica de la que deben gozar todas las personas. No obstante, para evitar casos en los que la prescripción de la acción penal sí pudiera llegar a transgredir el derecho humano de acceso a la justicia, previo a sustentar la prescripción, la autoridad judicial debe realizar un ejercicio hermenéutico de ponderación entre los derechos de las víctimas o del ofendido del delito y los de los inculpados para verificar si en realidad la inactividad de la representación social pudiera afectar derechos o intereses de la víctima o el ofendido del delito.

**1a./J. 26/2021 (10a.)**

Contradicción de tesis 476/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, actual Primer Tribunal



Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito. 17 de marzo de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido apartándose de consideraciones, y 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. Secretarios: Ramón Eduardo López Saldaña y Edwin Antony Pazol Rodríguez.

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

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 404/2018, el cual dio origen a la tesis aislada V.1o.P.A.7 P (10a.), de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LOS ARTÍCULOS 100, 105 Y 107 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA QUE LA REGULAN, NO VIOLAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y DE ACCESO A LA JUSTICIA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo II, página 1140, con número de registro digital: 2021303; y,

El sustentado por el anterior Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 173/2014, el cual dio origen a la tesis aislada XVIII.3o.1 P (10a.), de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 102 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, AL ESTABLECER QUE DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL PLAZO PARA QUE OPERE, AQUÉLLA SÓLO SE INTERRUMPIRÁ POR LA DETENCIÓN DEL INculpADO, ES INCONVENCIÓNAL Y DEBE INAPLICARSE, POR SER CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."; publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, febrero de 2015, Tomo III, página 2815, con número de registro digital: 2008574.

Tesis de jurisprudencia 26/2021 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre 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

#### **INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. FORMA DE ACTUALIZARLO POR PARTE DE PERSONAS PERTENECIENTES A LA COMUNIDAD LGBTI+ Y DE SUS FAMILIARES EN RELACIÓN CON EL MATRIMONIO O CONCUBINATO IGUALITARIO.**

Hechos: El quince de julio de dos mil diecinueve, mediante la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta, el Pleno del Congreso del Estado de Yucatán desechó por mayoría de votos un dictamen de reforma a la Constitución Local, mediante el cual se pretendía derogar la definición del matrimonio y el concubinato como la unión entre una mujer y un hombre. En desacuerdo, un conjunto de personas, quienes manifestaron ser residentes en el Estado de Yucatán e integrantes de la comunidad LGBTI+ o familiares de personas de dicha comunidad, promovieron juicio de amparo indirecto, alegando que la imposición y ejecución de dicha votación por cédula violaba, entre otros, el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos del Estado, en relación con la libertad de expresión y el acceso a la información pública. El Juez de Distrito sobreescribió en el juicio al considerar que las y los quejosos no acreditaron su interés legítimo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que basta que las personas se autodeterminen como pertenecientes o como familiares de personas pertenecientes a la comunidad de lesbianas, homosexuales, bisexuales, personas transgeneristas, intersexuales y más (LGBTI+) para efectos de acreditar que son sujetos del mensaje estigmatizante de las normas que prohíben el matrimonio o concubinato igualitario y, con ello, tener por satis-



fecha el interés legítimo en el juicio de amparo indirecto sin mayor exigencia probatoria.

Justificación: Ante una demanda de amparo indirecto en la que se impugna la imposición de una votación por cédula secreta y la celebración de la misma que dio lugar al desechamiento de un dictamen de reforma constitucional local en materia de matrimonio y concubinato igualitario, no se pasa por alto que la especial conexión entre el reclamo formulado en la demanda y el contexto del Estado de Yucatán presupone que las y los quejosos son de alguna forma sujetos del mensaje estigmatizante. En ese sentido, cuando se trata de seres humanos, tal aspecto no requiere ser acreditado a partir de un determinado tipo de prueba directa. El mensaje estigmatizante lo sufre cualquier persona que se identifique con ese mensaje discriminatorio. Se trata, pues, de una afectación que incide de manera individualizada en cualquier persona que no puede contraer matrimonio (o concubinato) con una persona de su mismo sexo. Mensaje que también afecta al conjunto de esas personas como colectividad (personas que pertenecen al colectivo LGBTI+) y a las personas que se dedican a la defensa y protección de los derechos de esta colectividad. Así, la identificación que un ser humano invoca como destinatario del mensaje estigmatizante no puede ser sujeta a prueba por las partes en el juicio de amparo. Son las propias personas las que se autodeterminan y, por ello, las que pueden valorar si se encuentran o no sujetas al mensaje estigmatizante. Es pues la autodeterminación lo que define que un ser humano forme parte del colectivo LGBTI+. Basta la protesta de decir verdad para no poner en entredicho sus afirmaciones. La identidad de género parte únicamente de la autodeterminación de cada persona y es un elemento integral de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la privacidad. En estos términos, tratándose de seres humanos que se autodeterminan, el Poder Judicial sólo puede reconocer y dar fe de tal identificación sin exigir mayor formalidad probatoria sobre esta afirmación.

#### 1a. II/2021 (11a.)

Amparo en revisión 25/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis por no ser el tema de estudio, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se separa



de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

**Nota:** Esta tesis no constituye jurisprudencia obligatoria porque no obtuvo la votación necesaria en la totalidad de las consideraciones de la misma.

La sentencia dictada en el amparo en revisión 25/2021, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas y en la página 1204 de esta Gaceta.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **PUBLICIDAD DE LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF). LA DENOMINACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS MORALES QUE CONTRATAN CON EL ESTADO NO GOZA DE UNA EXPECTATIVA DE PRIVACIDAD EN VIRTUD DE LA PRESUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE RELEVANCIA PÚBLICA QUE ASISTE A TODO TIPO DE INFORMACIÓN RELACIONADA CON RECURSOS PÚBLICOS.**

Hechos: La Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicó en su página de Internet un informe individual como resultado de un proceso de fiscalización en el que detectó diversas irregularidades respecto a la forma en que se contrataron algunos servicios entre un órgano del Estado y una empresa; como parte de la información pública se incluyó la denominación de la persona moral contratante. La empresa promovió un juicio de amparo indirecto en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 5 y 36, último párrafo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al aseverar que transgreden los derechos a la privacidad y al honor, pues no permiten ponderar si la información de su denominación social es de relevancia pública o interés general, veraz, objetiva e imparcial.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la información publicada en los informes individuales de la Auditoría Superior de la Federación relativa a la denominación social de una persona moral que contrata con el Estado, tiene una presunción constitucional de relevancia pública por el carácter de los recursos que emplean, por lo que no es necesario un ejercicio de ponderación entre su publicación y el derecho al honor



para determinar si la información es de relevancia pública o interés general, veraz, objetiva e imparcial.

Justificación: El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos económicos de los que dispongan, entre otros, la Federación, deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, además de que los resultados de su ejercicio deberán ser evaluados por las instancias técnicas previstas en la ley. Así, el proceso de fiscalización y su carácter público constituyen garantías de los principios mencionados; pilares de la rendición de cuentas que permiten que el uso de los recursos económicos públicos y su aprovechamiento por parte de los particulares sean transparentados. Por tanto, las empresas que contratan con el Estado no gozan de una expectativa de privacidad respecto de la publicidad de su denominación social en los distintos procedimientos de fiscalización, pues la ciudadanía tiene derecho a conocer de manera oportuna a las personas involucradas y la forma en la que se emplean los recursos públicos. Por lo que el carácter público del nombre de las empresas, incluyendo su mención en los procesos de fiscalización, es una característica que deben aceptar, pues se encuentra inmersa en las condiciones de contratación con el Estado Mexicano al existir recursos públicos involucrados.

#### 1a. XLVIII/2021 (10a.)

Amparo en revisión 752/2019. Desarrollos Jurídicos Integrados, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PUBLICIDAD DE LOS INFORMES INDIVIDUALES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF). LOS ARTÍCULOS 5 Y 36, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERA-**



## **CIÓN, AL NO PREVER ALGÚN TIPO DE MEDIDA PARA TESTAR LOS NOMBRES DE LAS EMPRESAS MENCIONADAS EN LOS INFORMES INDIVIDUALES QUE SE PUBLICAN, NO CONTRAVIENEN EL DERECHO AL HONOR, REPUTACIÓN Y PRESTIGIO.**

Hechos: La Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicó en su página de Internet un informe individual como resultado de un proceso de fiscalización en el que detectó diversas irregularidades respecto a la forma en que se contrataron algunos servicios entre un órgano del Estado y una empresa; como parte de la información pública se incluyó la denominación de la persona moral contratante. La empresa promovió un juicio de amparo indirecto en el que planteó la inconstitucionalidad de los artículos 5 y 36, último párrafo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al aseverar que transgreden los derechos a la privacidad y al honor, pues no prevén medidas para proteger u omitir su denominación social en los informes publicados.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los artículos 5 y 36, último párrafo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que establecen que los informes individuales que formula la Auditoría Superior de la Federación son públicos, sin prever alguna medida para omitir los nombres de las empresas que contratan con el Estado, no vulneran el derecho al honor, reputación y prestigio.

Justificación: El artículo 79, párrafo quinto, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el carácter público de los informes individuales de la Auditoría Superior de la Federación a fin de transparentar los resultados de la fiscalización y puedan ser conocidos por la ciudadanía, aspecto fundamental para garantizar una verdadera rendición de cuentas. Por otra parte, el artículo 79 referido debe entenderse en el marco de los principios del diverso artículo 134 constitucional, el cual señala que los recursos económicos de los que disponga, entre otros, la Federación, deben administrarse con eficiencia, eficacia, autonomía, transparencia y honradez. De lo anterior se desprende un principio general de transparencia en la contratación pública que permea todo el orden constitucional, el cual no se agota con el dar a conocer los contratos que celebran los particulares con el Estado, sino que, como una exigencia de acceso a la información de la ciudadanía, alcanza la planeación, ejecución, evaluación



y control del gasto público. En consecuencia, los artículos 5 y 36, último párrafo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación no vulneran el derecho al honor, reputación y prestigio de las empresas, pues la transparencia en la fiscalización de las operaciones relacionadas con recursos públicos no tendría sentido si se testara el nombre de los particulares involucrados, ya que son éstos quienes prestan los servicios que precisamente constituyen la materia del escrutinio.

### 1a. XLIX/2021 (10a.)

Amparo en revisión 752/2019. Desarrollos Jurídicos Integrados, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2020. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **SERVICIO DE PILOTAJE. EL ARTÍCULO 55, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE NAVEGACIÓN Y COMERCIO MARÍTIMOS QUE LES PERMITE A LOS PILOTOS DE PUERTO TENER EMBARCACIONES PARA EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, NO GENERA UN TRATO DISCRIMINATORIO EN COMPARACIÓN CON LOS PERMISIONARIOS QUE PRESTAN EL SERVICIO DE LANCHAJE.**

Hechos: Una empresa de servicios marítimos y portuarios promovió un amparo indirecto en contra del artículo 55, último párrafo, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, el cual permite a los pilotos de puerto tener las embarcaciones que consideren necesarias o disponer de las lanchas que se encuentren en el puerto para trasladarse de las instalaciones en tierra a las embarcaciones donde prestan sus servicios de pilotaje. La empresa quejosa presta servicios portuarios de lanchaje y, por ello, alegó que la norma resultaba inconstitucional al considerar que transgredía sus derechos de igualdad y no discriminación pues, a su parecer, se otorga un trato desigual injustificado que autoriza a los



pilotos de puerto a prestar el servicio de lanchaje sin necesidad del permiso con el que deben contar el resto de las personas para realizar dicha actividad.

**Criterio jurídico:** El artículo 55, último párrafo, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos no vulnera el principio de igualdad y no discriminación, pues la norma no contempla una autorización a los pilotos de puerto para prestar el servicio de lanchaje sin un permiso para ello.

**Justificación:** El artículo 55, último párrafo, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos faculta a los pilotos de puerto a tener sus propias embarcaciones para la prestación de sus servicios, o bien, a utilizar alguna de las que se encuentren disponibles en el puerto destinadas para el servicio de lanchaje mediante el pago correspondiente al dueño o administrador de la lancha que cuente con el permiso respectivo. Tal autorización es exclusiva para realizar las actividades inherentes al servicio de pilotaje y de ninguna forma implica que los pilotos de puerto puedan prestar el servicio de lanchaje como si se tratara de permisionarios. Además, el transporte autorizado a los pilotos de puerto no está destinado a satisfacer la necesidad de algún usuario a cambio de una contraprestación, pues sólo implica el traslado del propio piloto, lo que es necesario para que preste sus servicios en la embarcación. En consecuencia, el artículo mencionado no vulnera los principios de igualdad y no discriminación, ya que simplemente responde a las necesidades propias de los pilotos de puerto, sin que ello implique una autorización para prestar un servicio distinto al de pilotaje.

### 1a. L/2021 (10a.)

Amparo en revisión 1162/2019. Servicios Integrales Marítimos Portuarios, S.A. de C.V. 5 de agosto de 2020. 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 Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





## **Subsección 2**

# SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

**I. 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).**

**II. 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 L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**III. 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 VEINTISIETE DE NOVIEMBRE 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 10255/2019).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ELEMENTOS Y SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN RESPECTO DE LA IMPROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES JURISDICCIONALES (RESOLUCIÓN DE VEINTISIETE DE NOVIEMBRE**



**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 10255/2019).**

**V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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 VEINTISIETE DE NOVIEMBRE 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 10255/2019).**

**VI. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. MARCO CONSTITUCIONAL.**

**VII. 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 VEINTISIETE DE NOVIEMBRE 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 10255/2019).**

**VIII. 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 Y GEOGRAFÍA**



**(RESOLUCIÓN DE VEINTISIETE DE NOVIEMBRE 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 10255/2019).**

**IX. 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 VEINTISIETE DE NOVIEMBRE 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 10255/2019).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2020. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 16 DE JUNIO DE 2021. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, APARTÁNDOSE DE CONSIDERACIONES Y 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: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión **virtual** de **dieciséis de junio de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 13/2020 promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en contra de la resolución emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en la que resolvió el recurso de revisión RRA. 10255/2019 interpuesto en contra de la respuesta dada a una solicitud de información en materia de estadística y geográfica generada, procesada y publicada por el INAI.



## Antecedentes

### 1. Convenio celebrado entre el Banco de México (Banxico) y el INEGI.

El veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, Banxico e INEGI celebraron un convenio específico de colaboración respecto del levantamiento, tratamiento, generación y publicación de resultados de los proyectos estadísticos "turismo de internación", "viajeros fronterizos" y "trabajadores fronterizos".

#### 2. En dicho convenio se estableció lo siguiente:

a) Banxico realizaría el levantamiento correspondiente a los proyectos estadísticos de turismo de internación, viajeros fronterizos y trabajadores fronterizos, hasta julio de dos mil dieciocho [(cláusula segunda, inciso c)].

b) Este banco central publicaría los resultados de los proyectos estadísticos de turismo de internación, viajeros fronterizos y trabajadores fronterizos, hasta septiembre de dos mil dieciocho [(datos del mes de julio de dos mil dieciocho, cláusula segunda, inciso d)].

c) El INEGI realizaría el levantamiento de los proyectos estadísticos de turismo de internación, viajeros fronterizos y trabajadores fronterizos, a partir de agosto del año dos mil dieciocho [(cláusula tercera, inciso d)].

d) El INEGI realizaría la generación y publicación de resultados en su página de Internet, a partir de octubre de dos mil dieciocho [(cláusula tercera, inciso e)].

e) Las partes convinieron que, a partir de octubre de dos mil dieciocho, el INEGI sería la única institución responsable de generar y publicar, de manera periódica y permanente, las estadísticas motivo de dicho convenio específico de colaboración (cláusula novena).

### 3. Requerimiento de información a la Unidad de Transparencia del INEGI.

El treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, la Unidad de Transparencia del INEGI, a través de la plataforma nacional de transparencia, recibió un requerimiento de información estadística y geográfica; mismo que se identificó en la citada plataforma como solicitud de acceso a la información número 4010000063019, en la que requieren:



"Solicito los microdatos de las encuestas de viajeros internacionales disponibles a partir del 2017. En formato electrónico.

"En la página el INEGI aclara que no se hacen disponibles los microdatos, aquí se solicitan considerando que, al igual que el resto de las encuestas del INEGI, pueden hacerse públicos sin dar información personal." (sic).

4. El Instituto actor resolvió la solicitud anterior respondiendo que las encuestas de viajeros internacionales es un programa que realiza el INEGI a partir del proceso de transferencia efectuado en el mes de noviembre de dos mil diecisiete por parte del Banco de México, la cual tiene captación de información a partir del primero de agosto de dos mil dieciocho.<sup>1</sup>

5. No obstante que el Instituto de Estadística tenía disponible para consulta del público en general la información correspondiente de enero de dos mil diecisiete hasta julio de dos mil dieciocho con los datos emitidos por el Banco de México, retomó esas cifras para dar continuidad a la publicación de información, pero sin contar con los microdatos.

6. Asimismo, indicó que en ese momento se encontraba aplicando la misma metodología utilizada por el banco y que podía ser consultada en la página del Instituto, proporcionando dos ligas electrónicas al solicitante, referentes a la encuesta de viajeros fronterizos y a la encuesta de turismo de internación.

7. Por último, el INEGI precisó que los microdatos del programa de viajeros internacionales no se encontraban disponibles en el "laboratorio de microdatos" y que éstos estarían disponibles una vez que el Instituto aplicara su propia metodología.

**8. Recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.** El solicitante inconforme con esa respuesta, el veintiuno de agosto de dos mil diecinueve, interpuso

---

<sup>1</sup> De conformidad con el Convenio específico de colaboración narrado en los antecedentes, el Banco de México transfirió al INEGI toda la información materia de la citada solicitud. La descripción de la información transferida al INEGI, ya que el INEGI realizaría el levantamiento de los proyectos estadísticos de turismo de internación, viajeros fronterizos y trabajadores fronterizos, a partir de agosto del año 2018 [cláusula tercera, inciso d)].



recurso de revisión ante el INAI, el cual lo radicó y admitió con el número RRA. 10255/19 por auto de seis de septiembre de dos mil diecinueve.

9. El recurso de revisión fue resuelto el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, en el sentido de revocar la respuesta dada por el INEGI e instruyó al sujeto obligado para que, en un plazo no mayor de veinte días, diera una respuesta exhaustiva y con un criterio amplio de los microdatos de las encuestas de viajeros internacionales a partir de dos mil diecisiete, incluyendo aquellos que fueron remitidos por el Banco de México.

10. Asimismo, el INAI especificó que para el caso de que existiera información confidencial así debería determinarlo y también señaló que, si de la búsqueda se determinaba que la información era inexistente, así debería informarlo de manera fundada y motivada.

#### **11. Presentación de la demanda, Poderes demandados y acto impugnado.**

Por escrito presentado el treinta y uno de enero de dos mil veinte, 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 INEGI promovió la presente controversia constitucional, en contra del INAI de quien reclamó lo siguiente:

La resolución de fecha 27 de noviembre de 2019, emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

De estos actos se demanda en específico:

- La ilegal declaratoria de competencia que asume el INAI al admitir a trámite y resolver el recurso de RRA. 10255/19, mismo que derivó de una respuesta brindada por este 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, 1 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. 10255/19, 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 respuesta a una solicitud de información estadística y geográfica.

**12. Conceptos de invalidez.** El Instituto actor hizo valer tres conceptos de invalidez en los que desarrolló argumentos en contra de la resolución dictada por el INAI por considerar que, al conocer y resolver el Instituto de Transparencia del recurso de revisión promovido en contra de la información brindada por el INEGI ante el requerimiento de información de estadística y geografía, vulnera su esfera competencial. A su juicio, se vulnera su autonomía técnica y de gestión, porque es facultad exclusiva del INEGI el conocer del recurso de revisión en materia estadística y geografía, y se transgreden los principios de confidencialidad y de reserva de la información estadística, pues manifiesta:

### **I. Vulneración al ámbito competencial del INEGI**

a) Que el INAI al asumir competencia para conocer y resolver un recurso de revisión interpuesto en contra de la respuesta brindada por el actor ante una solicitud de información estadística, transgrede su autonomía técnica y de gestión, que implica la facultad para decidir y regular la captación, procesamiento y publicación de la información del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), así como la responsabilidad para normar y coordinar el mismo.

b) Que el INEGI cuenta con las atribuciones para decidir qué, cómo y cuándo se capta la información estadística y geográfica, así como también decidir sobre la metodología para el procesamiento de la información del SNIEG, los alcances, oportunidad, forma y términos en que se publica, así como las formas para dar a conocer tal información.

c) Quien conoce en exclusiva sobre las inconformidades relacionadas con el acceso a la información generada por el SNIEG conforme al artículo 113 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), es el INEGI. Por ello, al emitir la resolución impugnada, el INAI asumió competencia sobre información que le corresponde al INEGI.



d) Se vulnera el artículo 49 de la Constitución Federal, dado que hay una interferencia preponderante y decisiva de un órgano constitucionalmente autónomo sobre otro, cuando deben funcionar a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias.

e) El INEGI como órgano constitucional autónomo 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. Así, al gozar de autonomía 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 alguna otra.

f) De concederse que el INAI puede revisar los actos del INEGI, se estaría homologando éste a un órgano dependiente y nulificando sus atribuciones constitucionales. Si bien la información en materia de transparencia es competencia del INAI, e inclusive el INEGI es un sujeto obligado, lo cierto es que la información estadística y geográfica se exceptúa de lo anterior debido a que reúne características sustancialmente distintas.

g) Adicionalmente, sostiene que en la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, el Poder Constituyente clarificó que el INEGI permanecía con una materia de especialización que debe desempeñar de manera exclusiva e independiente de cualquier otro órgano del Estado, sujetándose solamente a un régimen de coordinación con el INAI.

h) Por tanto, la resolución del recurso de revisión impugnada vulnera el ámbito competencial del INEGI y debe declararse su invalidez.

## **II. Competencia exclusiva del INEGI para conocer del recurso de revisión**

a) Que el INAI no puede declararse competente para conocer y resolver el recurso de revisión RRA. 10255/19, pues ello viola lo establecido en el artículo 6o., fracción IV, de la Constitución Federal que reconoce expresamente que el acceso a la información estará regulado por "varios" organismos autónomos



especializados e imparciales que establece la propia Constitución. En este caso, el INEGI está reconocido en el artículo 26, apartado B y por ello goza de la facultad exclusiva en todo lo relativo al SNIEG.

b) La Ley del SNIEG en su artículo 102 establece la posibilidad de que el INEGI no esté obligado a brindar información, y además, tiene la facultad exclusiva para 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 de manera exclusiva para conocer de aquellos recursos de revisión que se promuevan en contra de las respuestas brindadas a requerimientos de información estadística y geográfica.

c) 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".

d) Que 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. Al respecto, 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.

e) 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 de la excepción del Archivo General de la Nación.

f) Que el INAI se extralimitó 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 de la materia de su especialización, pues el INEGI la tiene 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 con el artículo 47 de la LSNIEG a la LFGTAIP.



g) Que el legislador hizo una distinción en la LSNIEG entre la información estadística regulada por dicho ordenamiento y la información regulada por las disposiciones vigentes de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPD), que se hace patente en la aplicación de los principios legales de reserva y confidencialidad.

h) 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 resolver 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, en términos de los artículos 37 y 38 de la LSNIEG.

i) 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.

j) El INAI cuenta con atribuciones para pronunciarse respecto de los datos personales que capta el INEGI, siempre y cuando éste tenga el 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.

k) En cambio, los informantes del SNIEG son 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.

l) Por lo anterior, existe 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.

### **III. Violación a los principios de confidencialidad y reserva de la información estadística**

a) Que la solicitud que dio origen al recurso de revisión no se encuentra sujeta al imperio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), ni al de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP).

b) Que el legislador distinguió en la ley secundaria cuál es la información para fines estadísticos que competen al INEGI. Su base de datos, en términos de los artículos 37, 38, 40, fracción IV, 42, 46 y 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, es considerada como confidencial, por lo que no podrá ser entregada a persona alguna y para su divulgación deberá agregarse de tal manera que no se pueda identificar a los informantes del sistema y, en general, a las personas físicas y morales objeto de la información.

c) Que el INAI pierde de vista que si bien el artículo 6o. constitucional le da competencia para conocer y decidir los recursos de revisión en materia de transparencia y protección de datos personales, lo cierto es que la información estadística cuenta con principios de confidencialidad y reserva derivados directamente del artículo 26, apartado B, de la Constitución Federal.

d) En la resolución que se impugna, no obstante que el INAI no obliga a dar la información en específico, en el momento que ordena al INEGI dar el trámite en términos de la LFTAIP, contraviene la regulación de la información estadística y a sus principios de confidencialidad y reserva.

e) 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 de Transparencia y Acceso a la Información Pública con lo cual violenta la regulación de información estadística y sus principios de confidencialidad y reserva.

**13. Artículos constitucionales señalados como violados.** El Instituto actor expone que el acto impugnado contraviene los artículos 6o., 14, 16 y 26, apartado B, primer párrafo, segundo párrafo y primera parte del cuarto párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**14. Trámite de la controversia y admisión de la demanda.** Por acuerdo de cuatro de febrero de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación formó y registró la controversia constitucional con el número de expediente 13/2020 y designó como instructora a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**15.** Mediante proveído de doce de febrero de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda. Tuvo como demandado al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a quien le solicitó que diera contestación a la demanda instaurada en su contra y le requirió copia certificada de las constancias del recurso de revisión **RRA. 10255/19**; por último, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería del Gobierno Federal.

**16. Contestación de la demanda.** Mediante acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintiuno se tuvo por contestada la demanda por parte del INAI, quien en sus argumentos manifestó:

a) Los conceptos de invalidez hechos valer por el INEGI son infundados puesto que el Instituto actor confunde la labor que tiene constitucionalmente encomendada con la del INAI, y de ahí que su conclusión es errónea.

b) El artículo 26, apartado A, de la Constitución Federal, en ningún momento determina que el órgano autónomo encargado de normar y coordinar el SNIEG sería garante del derecho a la información. Por el contrario, establece que sus



facultades serían las necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

c) Es decir, el INEGI como órgano autónomo, podría emitir regulación, ejecutar los actos y decidir lo necesario con relación a cómo allegarse de información, cómo se ordenaría dicha información y cómo se haría llegar a la población en general y qué información, esto es, la publicación en tanto obligación generalizada de difusión, y no como máxima autoridad encargada de garantizar el derecho a la información.

d) Por lo que el INEGI tiene facultades exclusivas para normar y coordinar el SNIEG, pero sólo en ese aspecto. Si se considera que tiene facultades para resolver respecto de los recursos de revisión en materia del derecho de acceso a la información, implicaría estar desbordando sus facultades e invadir las exclusivas del INAI.

e) Por esta razón, el acto impugnado no viola el artículo 26, apartado B, constitucional.

f) Por otra parte, tampoco se viola el artículo 6o., fracción IV, constitucional pues si bien señala que 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 la Constitución Federal, lo cierto es que de ello, no se sigue que el INEGI por ser organismo autónomo sea de aquellos a los que se refiere la fracción, pues el propio numeral establece que tales organismos serán más especializados e imparciales.

g) La fracción se refiere a los organismos garantes de las entidades federativas y el de la Federación en materia de derecho de acceso a la información, ya que, si un órgano autónomo como el INEGI da respuesta a una solicitud de información, la característica de imparcialidad tendría que ser emitida por un órgano ajeno al que emitió la resolución recurrida, de lo contrario sería Juez y parte como lo pretende el INEGI.

h) El hecho de que la fracción VIII, último párrafo, del artículo 6o. constitucional establezca que el INAI coordinará sus acciones con la Auditoría Superior



de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos, con el INEGI, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, no implica que coordinará sus acciones para efectos de proveer respecto del derecho de acceso a la información, pues la coordinación de mérito tiene el "objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano", esto es, para transparentar la gestión de los órganos del Estado y no como garantes del derecho multicitado.

i) En conclusión, la resolución del recurso de revisión no invade las facultades del INEGI en materia de información estadística y geográfica, ni se violenta su autonomía. Por el contrario, la pretensión del actor consistente en querer conocer del recurso de revisión sí invade las facultades establecidas a favor del INAI.

j) Señala que el INAI es el único órgano autónomo que puede considerarse como especializado a nivel federal en materia de acceso a la información, el cual es imparcial pues es un ente ajeno a todos los sujetos obligados y tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, como los órganos autónomos, categoría en la que se encuentra el INEGI.

k) Por ende, contrario a lo sostenido por el INEGI en materia de acceso a la información y protección de datos personales, el organismo autónomo encargado de procurar, dirimir y proteger los derechos de acceso a la información y protección de datos personales es el INAI, y sus procedimientos se rigen por lo establecido en la LGTAIP, LFTAIP y la LGDPSSO.

l) El artículo 47 de la LSNIEG establece que los datos que proporcionen los informantes del SNIEG serán confidenciales y que la información no queda sujeta a la LFTAIPG. Tal precepto no ha sufrido reformas a partir de que fue publicado, y cuando se emitió no existía la reforma constitucional al artículo 6o., de siete de febrero de dos mil catorce, que crea el INAI como órgano especializado e imparcial en materia de acceso a la información y protección de datos personales.



m) La aseveración del INEGI en el sentido de que se violan los principios de reserva y confidencialidad de los informantes contenidos en los artículos 37, 38 y 47 de la LSNIEG es infundada toda vez que por el contrario los salvaguarda.

n) Si toda la 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, ello significa que la información que proporcionan los informantes del sistema, relativa a datos personales, secretos industriales, fiscal, bancario, queda protegida por las causales de reserva referidas de la LFTAIP, toda vez que la clasificación de la información como reservada o confidencial, es propia de la materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

o) En ese sentido, aunque la LSNIEG no previera los principios de reserva y confidencialidad de los informantes del sistema, es obligatorio para el INEGI que, al momento de dirimir la solicitud de acceso a la información, los aplique, en virtud de lo establecido en la LGTAIP y LFTAIP, reglamentarias del artículo 6o. fundamental que regula la materia de acceso a la información.

p) Por lo anterior no se violan los principios de reserva y confidencialidad, por el contrario, se les protege, dado que existe un procedimiento particular y especial, que se dedica a proteger los datos personales, así como a reservar la información que se ubique en alguna de las causales del artículo 110 de la LFTAIP.

q) En otro aspecto, el INAI señala que no existe el secreto estadístico, pues como se advierte de la normativa de la materia, la intención de la obtención de la información estadística y geográfica no es su reserva o confidencialidad, sino por el contrario, lo relevante y su finalidad es su difusión.

r) Así, la información confidencial o reservada, no protege datos estadísticos, sería un contrasentido al artículo 26 constitucional y al fin de la información estadística. Los que se deben proteger son datos personales, secretos banca-



rios, industriales y bursátiles que se encuentran protegidos por el artículo 6o. constitucional y las leyes que lo desarrollan.

s) Sostiene que contrario a lo sustentado por la parte actora, no hubo invasión de facultades con la admisión del recurso de revisión y su respectiva resolución por el Pleno del INAI, ya que éste se ciñó y resolvió en estricto apego a las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

t) Que los artículos 26 de la Constitución Federal y 47 de la LSNIEG, deben interpretarse de forma integral y sistemática con el resto de la Constitución, la LGTAIP y la LFTAIP. Resalta que el ámbito de validez y el objeto de regulación de cada una de las legislaciones es diferente, pues mientras la LSNIEG se limita a información estadística y geográfica, la LGTAIP versa sobre la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

u) El INEGI no cuenta con competencia única para conocer de información pública estadística y geográfica, pues el objeto materia de la LSNIEG no es exclusivo, sino que existe otra, como es la LGTAIP que también tiene como objeto el acceso a la información pública, pero de todo tipo.

v) Sostiene que la interpretación del INEGI respecto del artículo 47 de la LSNIEG es incorrecta, pues presupone que la información estadística y geográfica debe diferenciarse de la información sobre la gestión administrativa.

w) El artículo citado puede tener dos interpretaciones. La primera, en el sentido de que el tercer párrafo se refiere a la información sobre la gestión administrativa del INEGI y que tales solicitudes de información se sujetan a la LGTAIP, dado que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue abrogada, además, entendiéndolo que los párrafos primero y segundo se refieren a la "información" como los datos que proporcionan los informantes al SNIEG, es decir, datos personales.

x) Más la eventual información estadística y geográfica que derive, sí debe ser considerada como información pública, pues lo que ordena esta norma



solamente es la protección de la confidencialidad de los datos de los informantes y no la exclusión de toda la información estadística y geográfica.

y) La segunda interpretación sostiene que este precepto es inconsistente con el resto del sistema al no haber sido armonizado con posterioridad a la reforma constitucional en materia de transparencia y no sería idóneo.

z) Por tanto, concluye que el recurso de revisión que debe proceder respecto de cualquier solicitud de acceso a la información es el previsto en el artículo 6o. constitucional y, en consecuencia, debe reconocerse la validez de la resolución impugnada.

**17. 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.

**18. Incidente de suspensión.** En su escrito inicial de demanda el INEGI solicitó a este tribunal la suspensión del procedimiento del referido recurso de revisión, para que se abstenga de ejecutar la resolución dictada en el recurso de revisión RRA. 10255/2019, así como de cualquier acto futuro mediante el cual el INAI asuma competencia para resolver recursos de revisión derivados de la atención de requerimientos de información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**19.** Al respecto, el doce de febrero de dos mil veinte 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. 10255/2019, hasta tanto este Alto Tribunal se pronunciara en el fondo del asunto de la controversia constitucional.

**20. Alegatos.** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de marzo de dos mil veinte, el director de Asuntos Contenciosos del INEGI expuso diversos alegatos relacionados con el escrito de contestación de demanda.



**21. Audiencia.** En proveído de nueve de marzo de dos mil veintiuno, 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.

**22. 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 diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal ordenó el envío de los autos a esta Primera Sala.

**23.** Por auto de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Primera Sala, se avocó al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos a su ponencia por ser la instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## II. CONSIDERANDO:

**24. 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 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 Pleno al no impugnar normas de carácter general.

**25. 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 precisa que el acto impugnado es la resolución de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, mediante la cual el INAI resolvió el recurso de revisión RRA. 10255/2019.

**26.** No obsta a lo anterior que el INEGI señale en su escrito que en específico demanda la ilegal declaratoria de competencia que asume el INAI al admitir a trámite y resolver el recurso de revisión RR. 10255/2019, porque en realidad



no está impugnado la admisión del recurso, sino únicamente la resolución, tal y como se desprende de la lectura integral del capítulo de actos cuya invalidez demanda y de los conceptos de invalidez expuestos.

**27. 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 I,<sup>2</sup> de la ley reglamentaria de la materia que establece que tratándose de actos, el plazo para la presentación de la demanda será de treinta días contados: a) a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surte efectos la notificación de la resolución impugnada; b) a partir del día en 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.

**28.** En el caso, el Instituto actor (INEGI) señala que la resolución impugnada le fue notificada el día diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve,<sup>3</sup> y de otro lado, de las constancias que exhibe con su demanda se advierte que consta un documento denominado "Acuse de recibo de notificación" en el que se dice que el organismo garante entregó la información el día 17 de diciembre de dos mil diecinueve.

**29.** Se advierte que, aunque en el expediente no hay constancia de la fecha en que se le notificó al promovente la resolución impugnada por esta vía, debe estimarse oportuna la presentación de la demanda, pues si bien sólo se dice en un acuse de recibo de notificación que el órgano garante entregó la resolución el diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, en tanto que la actora aduce que le fue notificada el día diecinueve del mismo mes y año; por tanto, si la presentación de la controversia se hizo el treinta y uno de enero

<sup>2</sup> "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."

<sup>3</sup> Tal como se desprende de la manifestación del INEGI en su escrito de demanda. Y lo que consta en el expediente electrónico es un "Acuse de recibo de la notificación" correspondiente al medio de impugnación RRA. 10255/19, en el que se indica que al sujeto obligado INEGI se le entregó la información el diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve.



de dos mil veinte,<sup>4</sup> esto fue de manera oportuna, aun cuando se considerase que se notificó el día diecisiete, toda vez que el término venció hasta el trece de febrero de dos mil veinte.

**30.** Al efecto, se toma en cuenta que la notificación surte efectos el mismo día y el término empieza a correr al día siguiente de conformidad con el artículo 127 de la Ley Federal de Transparencia,<sup>5</sup> por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del dos de enero al catorce de febrero de dos mil veinte.<sup>6</sup>

**31. CUARTO.—Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal,<sup>7</sup> el INEGI tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

**32.** Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>8</sup> señalan que tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder, u órgano que la promueva, la cual deberá comparecer al juicio

<sup>4</sup> La demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el treinta y uno de enero de dos mil veinte.

<sup>5</sup> "Artículo 127. Los términos de todas las notificaciones previstas en esta ley, empezarán a correr al día siguiente al que se practiquen."

<sup>6</sup> Se descuentan los días cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de enero, así como el primero, dos, tres, cinco, ocho y nueve de febrero, todos de dos mil veinte por ser inhábiles de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Y 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.

<sup>7</sup> "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"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."

<sup>8</sup> "**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."



por conducto del funcionario que en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

**33.** 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. Dicho funcionario cuenta con la representación legal del Instituto actor de conformidad con el artículo 46, fracción VI, del Reglamento Interior del INEGI.<sup>9</sup>

**34.** 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.

**35. 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.

**36.** 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.

**37.** En este caso, compareció en representación del INAI demandado el señor **Miguel Novoa Gómez**, en su carácter de director general de Asuntos

<sup>9</sup> "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."



Jurídicos de dicho Instituto, quien lo acreditó con 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.<sup>10</sup>

**38.** Por tanto, se concluye que el servidor público cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional en representación del Instituto de Transparencia.

**39. SEXTO.—Causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento.** Se procede a analizar la causa de improcedencia que hizo valer el Instituto demandado, o bien, en su caso, la Primera Sala advierta de oficio.

**40.** Al respecto, el INAI en su contestación de demanda hizo valer la improcedencia del asunto prevista 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 procede en contra de los fundamentos y motivos de una resolución del Instituto de Transparencia. En concreto, porque sus resoluciones son inatacables y, a su vez, es un acto materialmente jurisdiccional, por lo que no puede cuestionarse a través del presente medio de control constitucional.

**41.** Esta Primera Sala considera que el planteamiento anterior es **infundado**.

**42.** En asuntos similares,<sup>11</sup> el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que en términos del artículo 6o., apartado A, de la Constitu-

<sup>10</sup> **Artículo 32.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

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

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

<sup>11</sup> 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.



ción Federal, las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con la salvedad de que el consejero jurídico federal interponga un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de que las determinaciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

43. No obstante, el caso en concreto es 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.

44. 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.

45. 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, la excepción a esa regla es que se cuestione dicha resolución por la invasión de competencias para suscribir tal acto.

46. En el caso, lo que pone en tela de juicio el INEGI no son las consideraciones, los alcances o el efecto tomado en la resolución del recurso de revisión RRA. 10255/2019. Lo que trae a colación es una cuestión de examen previo, esto es, **la competencia del INAI para conocer y resolver**, pues aduce que es al Instituto actor a quien le corresponde 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.

47. 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.



**48.** Es criterio 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.<sup>12</sup>

**49.** 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.

<sup>12</sup> De conformidad con la jurisprudencia P./J. 117/2000, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES. 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 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. "Controversia constitucional 16/99. Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo, Sonora. 8 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón." Registro digital: 190960. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia constitucional. Tesis P./J. 117/2000. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088, tipo: jurisprudencia.



50. No obstante lo anterior, se ha aceptado un supuesto de excepción a esta regla general y es cuando se pretenda impugnar la "incompetencia" del órgano jurisdiccional que suscribió el acto jurisdiccional.

51. 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 es** el órgano competente para resolver la cuestión planteada originalmente.<sup>13</sup>

52. 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,<sup>14</sup> se ejercen actuaciones **materialmente**

<sup>13</sup> Criterio que se encuentra reflejado en la tesis de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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. 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.". 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

<sup>14</sup> **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;



**jurisdiccionales** al resolverse un conflicto jurídico que da lugar a una decisión que debe acatarse por las partes de ese procedimiento.

53. Por tanto, esta Primera Sala considera replicable la excepción que hemos suscrito para impugnar decisiones jurisdiccionales en una controversia constitucional de Jueces o tribunales, también a las resoluciones del recurso de revisión del INAI al ser materialmente jurisdiccionales.<sup>15</sup>

"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."

<sup>15</sup> Sobre este punto, debe destacarse adicionalmente que en la **controversia constitucional 117/2014**, promovida porque 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 encomendado 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



54. Por esa razón, esta Primera Sala considera que dada la interpretación sistemática descrita, puede conocer de la alegada invasión por parte del INAI a las competencias constitucionalmente asignadas al INEGI, debiendo declararse **infundada** la causal de improcedencia planteada. Asimismo, al no advertirse alguna de oficio, procede estudiar el fondo del asunto.<sup>16</sup>

55. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo. Análisis de la resolución dictada por el Pleno del INAI al resolver el recurso de revisión RRA. 10255/2019 el veintisiete de noviembre 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.

56. 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. 10255/2019 invade la esfera de competencias del INEGI, es necesario esbozar de manera general la esfera de competencias de ambos órganos constitucionales autónomos.

57. Para ello se retomarán las consideraciones expresadas por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional **117/2018**.<sup>17</sup>

---

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 que 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.

<sup>16</sup> Consideraciones similares fueron sostenidas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en sesión de 10 de marzo de 2020, al resolver el apartado relativo a las causas de improcedencia de la **controversia constitucional 117/2018**. En la votación, se determinó desestimar las causales planteadas por el INAI por mayoría de seis votos de la Ministra Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>17</sup> 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



**58.** 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,<sup>18</sup> a efecto de crear un

Potisek y Pérez Dayán se reconoció la validez de la resolución impugnada. Los Ministros Yasmín 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.

<sup>18</sup> **Artículo 6o. ...**

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: (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 protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.**

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

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

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

**"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales** de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, **órganos autónomos**, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito



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".

59. De dicho artículo, a partir de la reforma constitucional en comento, se desprende que la misma 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 de protección de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional, para lo cual se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como organismos garantes en cada entidad federativa.

60. El INAI es 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 y de cualquier órgano autónomo, **sin hacer distinción alguna.**

61. 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

---

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).



de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.<sup>19</sup>

**62.** 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".

**63.** Por su parte, el INEGI, antiguo órgano desconcentrado,<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> Si bien este apartado ha sufrido distintas reformas, éstas no han generado

<sup>19</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

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

<sup>20</sup> 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, el INEGI.

<sup>21</sup> "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 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).



un cambio en la estructura del INEGI y del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

**64.** 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, se desprende 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 captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

**65.** 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.<sup>22</sup>

**66.** 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. Es de llamar la atención que cuando se emitió la disposición señalada, no había acontecido la reforma constitucional de dos mil catorce que otorgó

<sup>22</sup> **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."



autonomía al INAI y que facultó al Congreso de la Unión para emitir la ley general de la materia.

67. Con base en lo anterior, debe decirse que la materia del presente asunto es una resolución del INAI que deriva de una impugnación realizada por un solicitante de acceso a la información contra una respuesta emitida por el INEGI. En esa 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.

68. 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 por la actora.

69. 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 éste, como órgano constitucional autónomo, es considerado como un sujeto obligado en materia de transparencia y acceso a la información.

70. 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, incluso aquella



que contiene resultados o datos estadísticos y/o geográficos, en el cual el órgano garante es el INAI.

**71.** En consecuencia, son 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.

**72.** 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.

**73.** Tampoco le asiste razón a la actora 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.

**74.** Al respecto, el Tribunal Pleno ha señalado que una ley reglamentaria no puede interpretarse de manera aislada ni fuera de su contexto histórico y normativo. Tal como se reseñó, cuando se emitió el artículo 47 de la Ley del SNIEG (el dieciséis de abril de dos mil dieciocho), tenía cierta lógica hacer la reglamentación específica para cierto tipo de información, pues en ese momento, la regulación 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 aquella, siempre y cuando se respetaran reglas y principios mínimos.

**75.** Por otro lado, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos no tenía sustento constitucional y sólo se le asignaban facultades de revisión de solicitudes de acceso de información de la administración pública federal.



**76.** 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, 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.

**77.** Además, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se encontraba abrogada al momento de dictar la resolución en el recurso de revisión RRA. 10255/2019 y no hay razones válidas para que sigan dándosele efectos al contenido de ese segundo párrafo a pesar de la abrogación de la ley.<sup>23</sup>

**78.** Por ello, se subraya que el acceso a cualquier información en posesión de un sujeto obligado se debe dar conforme a las pautas establecidas en la legislación 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 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.

**79.** Es decir, en el recurso impugnado se cuestiona la respuesta que el INEGI otorgó a un requerimiento de información y no con 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 la resolución impugnada 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.

**80.** A su vez, el que la información estadística y geográfica contenga o pueda contener datos personales de los informantes del sistema, no nos lleva

---

<sup>23</sup> 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.



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.

**81.** Los artículos 100, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señalan 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.<sup>24</sup> Al respecto, la ley no estableció 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".

**82.** En consecuencia, el que la información en posesión del INEGI (cualquiera que ésta sea, aunque forme parte del sistema nacional de información

<sup>24</sup> **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."

**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."



estadística y geográfica) contenga datos sensibles o confidenciales y pueda considerarse como información reservada y confidencial, 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.

**83.** No pasa inadvertido el argumento del Instituto actor, en el sentido de que el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal faculta a órganos especializados e imparciales a sustanciar procedimientos de revisión expeditos en 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.<sup>25</sup>

**84.** El contenido del artículo 6o., apartado A, fracción VIII, último párrafo, que señala 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 implica, 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.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> **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."

<sup>26</sup> 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,



**85.** 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 veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno del INAI en el recurso de revisión RRA. 10255/2019.

**86.** 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 300/2019 y 357/2019, resueltas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la controversia constitucional 13/2020.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de la resolución de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve por la que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales resolvió el recurso de revisión en el expediente RRA. 10255/2019.

**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 la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta del párrafo 83, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

---

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.



**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. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (DECRETO NÚMERO SETECIENTOS CUARENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "TIERRA Y LIBERTAD" 5871, PUBLICADO EL VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**IV. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.**

**V. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**VII. 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 SETECIENTOS CUARENTA, 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. 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 SETECIENTOS CUARENTA, 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. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CON-**



**GRESO 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 SETECIENTOS CUARENTA, 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.").**

**X. 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 SETECIENTOS CUARENTA, 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 200/2020. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 8 DE SEPTIEMBRE DE 2021. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **ocho de septiembre de dos mil veintiuno**.

**VISTOS** los autos para resolver la controversia constitucional 200/2020, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, por conducto del Magistrado presidente, doctor Rubén Jasso Díaz, en la cual se demandó la invalidez del Decreto Número Setecientos Cuarenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5871, de veintiocho de octubre de dos mil veinte, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad federativa determinó otorgar una pensión por jubilación a la C. Edith Valladares Ocampo, con cargo al presupuesto del Poder Judicial mencionado, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio; y,

### RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Antecedentes del acto impugnado.** El veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al titular del Ejecutivo Estatal, el anteproyecto de presupuesto de egresos para el Poder Judicial de la entidad, por un monto de \$897'907,928.00 (ochocientos noventa y siete millones, novecientos siete mil novecientos veintiocho pesos 00/100 moneda nacional), distribuido de la siguiente manera:



- Una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones por \$264'853,242.00 (doscientos sesenta y cuatro millones ochocientos cincuenta y tres mil doscientos cuarenta y dos pesos 00/100 moneda nacional).

- De los cuales \$106'804,144.00 (ciento seis millones ochocientos cuatro mil ciento cuarenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) se previeron para el pago del concepto: "Trabajadores con posibilidad de jubilarse por años de servicio."<sup>1</sup>

2. El primero de octubre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso de la entidad el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de 2020.<sup>2</sup>

3. El veintinueve de enero de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5777, segunda sección, el Decreto 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 del 2020. A través del citado decreto se le asignó al Poder Judicial Local un presupuesto de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), en el cual fue incluida la partida denominada: "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia".<sup>3</sup>

4. El veintiocho de octubre de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5871, el Decreto Número Setecientos Cuarenta, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar una pensión por jubilación a Edith Valladares Ocampo, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.<sup>4</sup> Decreto que es del contenido siguiente:

<sup>1</sup> Por oficio HTSJEM/MCVCL/637/2017. Anexo de la demanda del Poder Judicial Estatal, fojas 2, 107 y 130.

<sup>2</sup> En términos de los antecedentes del Decreto Seiscientos Sesenta y Uno, publicado el veintinueve de enero de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5777, segunda sección. *Ibídem* foja 420.

<sup>3</sup> *Ibídem* fojas 419 y 429.

<sup>4</sup> *Ibídem* fojas 412 a 415.



"Decreto Número Setecientos Cuarenta por el que se concede pensión por jubilación a la C. Edith Valladares Ocampo.

"Artículo 1. Se concede pensión por jubilación a la C. Edith Valladares Ocampo, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Temporal e interinamente secretaria de Acuerdos de Primera Instancia, adscrita al Juzgado Primero Civil de Primera Instancia del Noveno Distrito Judicial en el Estado.

"Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse al 60% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder 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.**

"Artículo 3. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general 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 a la peticionaria C. Edith Valladares Ocampo, en el domicilio legal que señaló en su escrito de solicitud de pensión por Jubilación de fecha 03 de octubre de 2017.



"Tercero. A efecto de dar debido cumplimiento a la sentencia pronunciada en el juicio de amparo número 1215/2019 promovido por la C. Edith Valladares Ocampo, infórmese al Juzgado Octavo 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. Recinto Legislativo, en sesión ordinaria de Pleno del día quince de septiembre del año dos mil veinte. Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, presidente. Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, secretaria. Dip. Erika García Zaragoza, secretaria. Rúbricas. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los dieciséis días del mes de octubre del dos mil veinte.

"Sufragio efectivo. No reelección' Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos Cuauhtémoc Blanco Bravo secretario de Gobierno Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas rúbricas."

**5. SEGUNDO.—Demanda de controversia constitucional.** El nueve de diciembre de dos mil veinte, Rubén Jasso Díaz, en su calidad de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, promovió una demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia, en la cual planteó la invalidez de:

**"IV. La norma general o acto cuya invalidez se demanda, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:**

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios **del artículo 3o.** del Decreto Número Setecientos Cuarenta, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5871, de fecha veintiocho de octubre de dos mil veinte, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Edith Valladares Ocampo, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio."



**6.** En el único concepto de invalidez de la demanda de controversia constitucional, el Poder Judicial actor argumenta que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio los principios de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

**a)** El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Local, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

**b)** La autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, lo que obliga a los Poderes Legislativos Federal y Local a garantizar la independencia judicial, aspecto que no se satisface con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

**c)** Mediante resolución de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, el Pleno determinó que conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, en relación con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para el ejercicio fiscal de esa anualidad era viable proponer el aumento o creación de gasto y la realización de erogaciones adicionales a las aprobadas en el presupuesto de egresos, con el propósito de amortizar adeudos de ejercicios anteriores en materia de pensiones por jubilación, derivados de sentencias judiciales.

**d)** El Congreso del Estado de Morelos contraviene en perjuicio del Poder actor el artículo 49 constitucional, es decir, vulnera el principio de división de poderes en tanto acuerda cubrir una pensión con cargo a una partida presupuestal del Poder Judicial no programada, lo cual rebasa el principio de autonomía presupuestal de que goza la judicatura.

**e)** El Poder Judicial no capta ningún ingreso extra que le permita hacer frente integral a las cargas impuestas de modo extraordinario.

**f)** El Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto



reclamado determinó otorgar una pensión por jubilación a Edith Valladares Ocampo, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.

**7. TERCERO.—Admisión y trámite.** Por acuerdo de diez de diciembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar el expediente y registrar la controversia constitucional bajo el número 200/2020; y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**8.** Por acuerdo de catorce de diciembre de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, por lo que tuvo como demandados en este procedimiento constitucional a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

**9. CUARTO.—Contestación de demanda.** El veintisiete de enero de dos mil veintiuno el Poder Ejecutivo Estatal contestó la demanda y el quince de febrero de dos mil veintiuno, lo hicieron el Congreso Local y el secretario de Gobierno Estatal.

**10. QUINTO.—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.

**11. SEXTO.—Audiencia y cierre de instrucción.** El treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia. Por acuerdo de cuatro de junio del mismo año, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**12. SÉPTIMO.—Avocamiento.** Por oficio de trece de julio de dos mil veintiuno, la Ministra instructora solicitó radicar el asunto en esta Primera Sala, lo cual fue acordado de conformidad por el Ministro presidente el catorce de julio siguiente. Finalmente, en atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de doce de agosto de dos mil veintiuno, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.



## CONSIDERANDO:

**13. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso h, de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>5</sup> por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013.

**14. SEGUNDO.—Fijación de la litis.** A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,<sup>6</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el Poder actor.

**15.** En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como tal el siguiente:

**IV. La norma general o acto cuya invalidez se demanda, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:**

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios del **artículo 3o.** del Decreto Número Setecientos Cuarenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra

<sup>5</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...  
"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa."

**"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."

<sup>6</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



y Libertad" 5871, de fecha veintiocho de octubre de dos mil veinte, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a Edith Valladares Ocampo, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.

**16.** No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda se advierte 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 pensión por jubilación a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

**17.** Tal determinación se encuentra en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. del Decreto 740 (setecientos cuarenta) y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene al artículo 2o. del Decreto Número 740 (setecientos cuarenta), publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5871, de veintiocho de octubre de dos mil veinte, como acto impugnado.

**18. TERCERO.—Oportunidad.** El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función del tipo de acto controvertido.<sup>7</sup>

**19.** En el presente caso, debido a que el Poder actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, esto

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



es, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintiocho de octubre de dos mil veinte, por lo que el plazo de treinta días para presentar la controversia transcurrió del veintinueve de octubre siguiente al lunes catorce de diciembre de dos mil veinte.<sup>8</sup>

**20.** Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el nueve de diciembre de dos mil veinte, es evidente su oportunidad.

**21. CUARTO.—Legitimación.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>9</sup> la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

**22.** El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del presidente del Tribunal Superior de Justicia estatal, Rubén Jasso Díaz, personalidad que se reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cinco de mayo de dos mil veinte.<sup>10</sup>

**23.** El Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial de Morelos, ya que la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establece que la representación del Tribunal Superior recae,

<sup>8</sup> Debiéndose descontar los días 31 de octubre, así como 1, 2, 7, 8, 14, 15, 16, 20, 21, 22, 28, 29 de noviembre y 5, 6, 12 y 13 de diciembre, todos de 2020, por ser días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>9</sup> "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>10</sup> Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas de la foja 24 a 38, en donde se establece que por unanimidad de votos el Magistrado Rubén Jasso Díaz es declarado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.



precisamente, en quien detente la presidencia.<sup>11</sup> Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,<sup>12</sup> el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control de constitucionalidad en su representación.

**24.** Por su parte, en el auto de admisión de diez de diciembre de dos mil veinte, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

**25.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>13</sup> tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional.

**26.** Por tanto, de conformidad con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que lo rigen.

**27.** Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que, en representación del Poder Ejecutivo, acudió el consejero jurídico, lo que acreditaron con copias certificadas de sus respectivos nombramientos.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> **Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

**II.** Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales."

<sup>12</sup> **Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."

<sup>13</sup> **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."

<sup>14</sup> **Secretario de Gobierno:** fojas 13 y 14 de su escrito de contestación de demanda.

**Consejero jurídico:** Anexo a su escrito de demanda referente a las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 5648 de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, foja 20.



**28.** Dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo al haber refrendado el decreto impugnado,<sup>15</sup> y el segundo en representación del Poder Ejecutivo, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.<sup>16</sup>

**29.** Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien asumió las funciones de la presidencia de dicha mesa tras la renuncia al cargo del diputado Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, con fundamento en el artículo 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>17</sup>

**30.** 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

<sup>15</sup> "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.". Jurisprudencia P./J. 109/2001. Registro digital: 188738. Controversia constitucional 5/2001. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan Díaz Romero. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

<sup>16</sup> "**Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al gobernador del Estado, 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."

<sup>17</sup> "**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."



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.

**31.** En esas condiciones, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la referida ley, excepcionalmente, el vicepresidente de la mesa directiva cuenta con facultades para representar al Poder Legislativo Local.<sup>18</sup>

**32.** Por consiguiente, los funcionarios acreditaron tener facultades para comparecer a la presente controversia constitucional.

**33. QUINTO.—Causas de improcedencia.** Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

**34.** Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

**35.** Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

<sup>18</sup> **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."



**36.** Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>19</sup> porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés jurídico para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

**37.** Lo anterior debe desestimarse, ya que 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 de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, **la jurisprudencia número P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>20</sup>

**38. SEXTO.—Estudio.** Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a la C. Edith Valladares Ocampo sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

**39.** Esta Primera Sala en diversos precedentes tales como las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017,

<sup>19</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

<sup>20</sup> "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.". Tesis P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.



299/2017, 304/2017, 315/2017 y 168/2020,<sup>21</sup> y de manera destacada por haber sido resuelta recientemente, la **controversia constitucional 102/2019**,<sup>22</sup> estableció lineamientos para analizar la validez de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones por jubilación con cargo a su presupuesto público.

**40.** Al respecto, se ha determinado que el principio de división de Poderes dentro de las entidades federativa está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal,<sup>23</sup> conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>24</sup>

**41.** Respecto del principio de división de Poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005**.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, todos de dos mil diecisiete. Además, en sesiones de dos y nueve de mayo, así como veinte de junio, todos de dos mil dieciocho, y doce de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.

<sup>22</sup> En sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno. Aprobada por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>23</sup> "**Artículo 116.** El Poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

<sup>24</sup> "**Artículo 20.** El Poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

<sup>25</sup> Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada



42. En esa tesitura, este Alto Tribunal estableció que, para respetar dicho equilibrio, los Poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,<sup>26</sup> a saber:

a) No intromisión

b) No dependencia

**c) No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.**

43. Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de Poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que

---

en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los Poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de Poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.

<sup>26</sup> Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.

Tesis 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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.

Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un Poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.**

**44.** En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

**45.** Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004.**<sup>27</sup>

<sup>27</sup> El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de Poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.



46. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de Poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.<sup>28</sup>

47. En el **caso concreto**, del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo a la **partida presupuestal correspondiente**, por lo que nos encontramos ante un intento de manipulación en el destino del erario dedicado a la rama judicial.<sup>29</sup>

48. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de Poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con él, aunado a que ordenó su pago sin otorgar participación alguna al Poder sobre el que ejerció de facto una acción de subordinación.

49. Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones

<sup>28</sup> Ver nota al pie número 2.

<sup>29</sup> Cabe señalar que esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno por mayoría de ocho votos, en los que sostuvo que el hecho de que el Congreso del Estado fuese el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.



y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro Poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Federal.

50. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,<sup>30</sup> este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,<sup>31</sup> los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

51. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,<sup>32</sup> de la Constitución Federal, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

<sup>30</sup> Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

<sup>31</sup> **Artículo 116.** El Poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

"...

**VI.** Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

<sup>32</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

**IV.** No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



**52.** En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 de la Ley Fundamental se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

**53.** 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 obstante, 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 aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

**54.** Por tal motivo es que esta Primera Sala considera 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,<sup>33</sup> el

<sup>33</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.



Congreso 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 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.

**55.** En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Setecientos Cuarenta, particularmente el artículo 2 por el que se determinó conceder la pensión por jubilación a Edith Valladares Ocampo, 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.

---

"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."



56. 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,<sup>34</sup> la cual quedó registrada con el número 116/2020. 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, por mayoría de ocho votos;<sup>35</sup> por tanto, fue expulsado del orden jurídico.

57. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Setecientos Cuarenta**, publicado en el 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."

58. 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:

<sup>34</sup> 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."

<sup>35</sup> 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.



a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez; y,

b) 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, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del 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 efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

**59.** Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Setecientos Cuarenta, publicado el veintiocho de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", 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, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**III. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. BASES DEL RÉGIMEN EN EL ESTADO DE TLAXCALA QUE RIGEN PARA SU REVISIÓN (DICTAMEN CON PROYECTO DE ACUERDO EMITIDO POR LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO, DE FECHA VEINTIUNO DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO, DICTADO DENTRO DEL EXPEDIENTE PARLAMENTARIO NÚMERO CFFMR02/2017/2018, POR EL QUE SE DECLARA REVISADA, ANALIZADA Y FISCALIZADA LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, TLAXCALA, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE).**

**IV. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. FACULTADES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA REVISARLA, FISCALIZARLA Y APROBARLA (DICTAMEN CON PROYECTO DE ACUERDO EMITIDO POR LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO, DE FECHA VEINTIUNO DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO, DICTADO DENTRO DEL EXPEDIENTE PARLAMENTARIO NÚMERO CFFMR02/2017/2018, POR EL QUE SE DECLARA REVISADA, ANALIZADA Y FISCALIZADA LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, TLAXCALA, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE).**

**V. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA ESTÁ FACULTADO PARA REVISARLA, FISCALIZARLA Y APROBARLA, SIN QUE CON ELLO VULNERE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE EL DICTAMEN QUE EMITA AL RESPECTO, CUENTE CON UNA DEBIDA MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN (DICTAMEN CON PROYECTO DE ACUERDO EMITIDO POR LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO, DE FECHA VEINTIUNO DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO, DICTADO DENTRO DEL EXPEDIENTE PARLAMENTARIO NÚMERO CFFMR02/2017/2018, POR EL QUE SE DECLARA REVISADA,**



**ANALIZADA Y FISCALIZADA LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, TLAXCALA, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE).**

**VI. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. LA DISCREPANCIA DE NÚMEROS QUE EXISTE ENTRE EL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN Y EL INFORME DE RESULTADOS DEL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO EN LA CANTIDAD RELATIVA AL EGRESO DEVENGADO, NO REPERCUTE NI Y TRASCIENDE EN QUE EL PLENO DEL CONGRESO LOCAL HAYA ACEPTADO EL DICTAMEN QUE TIENE POR NO APROBAR LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO ACTOR (DICTAMEN CON PROYECTO DE ACUERDO EMITIDO POR LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO, DE FECHA VEINTIUNO DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO, DICTADO DENTRO DEL EXPEDIENTE PARLAMENTARIO NÚMERO CFFMR02/2017/2018, POR EL QUE SE DECLARA REVISADA, ANALIZADA Y FISCALIZADA LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, TLAXCALA, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 189/2018. MUNICIPIO DE SANTA CRUZ QUILEHTLA, ESTADO DE TLAXCALA. 25 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al **veinticinco de noviembre de dos mil veinte**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 189/2018, en la cual, de resultar procedente el mecanismo de control constitucional intentado,



se analizará la validez del *dictamen emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala, de fecha veintiuno de agosto del año dos mil dieciocho, dictado dentro del expediente parlamentario número CFFMR02/2017/2018, por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.*

## I. Antecedentes

1. La administración pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala, tomó posesión el primero de enero de dos mil diecisiete, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6<sup>1</sup> y 7<sup>2</sup> de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios (vigente en ese momento), presentó la cuenta pública del ejercicio fiscal 2017 al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala para su revisión y fiscalización en los meses de abril, julio, octubre y diciembre.

2. Con motivo de la revisión y fiscalización de la cuenta pública de dicho Municipio, la Auditoría Superior del Órgano de Fiscalización Superior emitió el informe de resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Municipio con el contenido a que se refiere el artículo 26 de la Ley

---

<sup>1</sup> **Artículo 6.** La cuenta pública será presentada por los titulares de los entes fiscalizables para su revisión y fiscalización al Congreso, en forma impresa y digitalizada, la cual será remitida al Órgano para su revisión y fiscalización.

"Será presentada en forma impresa y en un archivo electrónico de datos que permita su uso informático y facilite su procesamiento."

<sup>2</sup> **Artículo 7.** La cuenta pública se presentará por períodos trimestrales dentro de los treinta días naturales posteriores al período de que se trate.

"En caso de incumplimiento en la presentación de la cuenta pública, en el plazo a que alude el párrafo anterior, el órgano requerirá y apercibirá a los servidores públicos responsables para que presenten la cuenta pública y en el caso de que no lo realicen en un último término de cinco días, contados a partir de la notificación del requerimiento y apercibimiento, procederá a fincar la responsabilidad correspondiente y se impondrán las multas conforme a lo que establece el artículo 73 de esta Ley.

"Independientemente de las multas y sanciones que se impongan, los entes fiscalizables están obligados a presentar la cuenta pública.

"El órgano informará al Congreso en un lapso no mayor de diez días, de las cuentas públicas que sin causa justificada no se hayan presentado por los entes fiscalizables por el trimestre que corresponda, para que éste denuncie ante la autoridad ministerial por la probable comisión del delito que resulte, además de las diversas acciones que correspondan."



de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala (vigente en ese momento),<sup>3</sup> es decir, la información correspondiente al cumplimiento de programas, comentarios y observaciones sobre la cuenta pública, análisis de los resultados de la gestión financiera, entre otros aspectos.

3. Los resultados del proceso de revisión y fiscalización se notificaron a través de pliegos de observaciones, en diversos rubros tanto de auditoría financiera por ingresos fiscales y participaciones e incentivos económicos, así como por obra pública, que contenían diversas faltas administrativas, irregularidades o debilidades de control interno y que implicaban acciones a realizar por parte del **Municipio de Santa Cruz Quilehtla** para que fueran subsanados, corregidos o atendidos en un plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de su notificación y presentarlas al órgano fiscalizador, para su valoración y que pudieran solventarse en su caso. Del informe se desprenden los siguientes aspectos de relevancia:

- El Municipio no realizó algunos de sus registros contables conforme a los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, además de que incumplió los postulados de revelación suficiente, sustancia económica y valuación.
- El Municipio no condujo su actividad financiera de conformidad con la normativa aplicable al Municipio y conforme a las Normas de Información Finan-

<sup>3</sup> **Artículo 26.** El informe del resultado a que se refiere el artículo anterior deberá contener como mínimo lo siguiente:

"a) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de racionalidad y austeridad; lo anterior con base a los indicadores estratégicos que se aprueben en los presupuestos;

"b) Los comentarios y observaciones sobre si la cuenta pública presentada está de acuerdo con los postulados básicos de contabilidad gubernamental, normas de auditoría y las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;

"c) Los análisis de los resultados de la gestión financiera;

"d) La comprobación de que los entes fiscalizables durante su gestión financiera, se ajustaron a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, las Leyes Fiscales de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Estado y de los Municipios y en las demás normas aplicables en la materia;

"e) El análisis de las posibles desviaciones de recursos públicos;

"f) El análisis de las irregularidades de la cuenta pública, en su caso;

"g) Las observaciones pendientes de solventar, e (sic)

"h) El análisis de la integración y variaciones del patrimonio de los entes fiscalizables."



ciera, por lo que no ha mantenido controles y prácticas administrativas para el mejor desempeño y ejercicio de los recursos públicos.

4. Respecto de lo anterior, el Municipio actor destaca que de la balanza de comprobación del informe de resultados de la Auditoría Superior del Órgano de Fiscalización Superior, **se desprende un monto de presupuesto de egresos devengados del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, por \$40'535,605.35 (cuarenta millones quinientos treinta y cinco mil seiscientos cinco pesos 35/100 moneda nacional).**<sup>4</sup> **La cantidad anterior es importante, por ser la que compara el Municipio con una diversa contienda en el acto cuya invalidez se reclama.**

5. En el informe también se observa que, con fundamento en el inciso g) del referido artículo 26 de la Ley de Fiscalización (vigente en ese momento), se señaló que a la fecha de elaboración del informe de resultados existían observaciones pendientes de solventar por parte del Municipio, y que algunas de ellas por su propia naturaleza podían ser causa de responsabilidad.

6. El relatado informe de resultados de la revisión de fiscalización superior de la cuenta pública 2017, rendido por la Auditoría Superior del Órgano de Fiscalización Superior fue remitido el treinta de mayo de dos mil dieciocho a la **Comisión de Finanzas y Fiscalización** de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado para su dictaminación, de conformidad con el artículo 25<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Balanza de comprobación, página 6 de 7. Puntos 8.2.7 y 8.2.7.1.

<sup>5</sup> **Artículo 25.** El Órgano **entregará un informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública anual al Congreso a través de la Comisión, a más tardar el día treinta y uno de mayo del año siguiente al del ejercicio;** guardando absoluta reserva y confidencialidad de sus actuaciones y resultados hasta la dictaminación. La dictaminación deberá efectuarse a más tardar el treinta y uno de agosto posterior al ejercicio fiscalizado.

"En el año de elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo, el órgano deberá presentar el informe al que se refiere el párrafo anterior a más tardar el quince de noviembre del mismo año. Para tal efecto, los entes fiscalizables deberán cerrar el ejercicio fiscal respectivo al treinta de septiembre y presentar su cuenta pública a más tardar el treinta de octubre del mismo año. La fecha límite para la dictaminación del período enero-septiembre de ese año será el quince de diciembre, mientras que el trimestre restante, octubre-diciembre, se sujetará al periodo ordinario de presentación y dictaminación.

"El Congreso remitirá copia del Informe General al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado de Tlaxcala y al Comité de Participación Ciudadana."



de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios (vigente en ese momento).

7. El veintiuno de agosto del año dos mil dieciocho, la **Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado** (dentro del expediente parlamentario número **CFFMR02/2017/2018**), emitió el **dictamen con proyecto de acuerdo**, mediante el cual declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal 2017. Del contenido del dictamen se observa que la Comisión "dio cuenta" con el contenido del informe del órgano de fiscalización.

8. En dicho documento con proyecto de acuerdo, **se propuso**, de manera destacada, que el Congreso del Estado de Tlaxcala "**no aprobaría la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala.**" Lo anterior, porque el Municipio **no solventó ni ante el Órgano de Fiscalización Superior ni ante la Comisión las observaciones realizadas por el órgano fiscalizador.**<sup>6</sup> Adicionalmente, estableció:

"...**las observaciones que no fueron solventadas** por el Municipio de Santa Cruz Quilehtla constituyen un **probable daño patrimonial** por un **17.7%** respecto del **presupuesto devengado al treinta y uno de diciembre de 2017 que fue de \$52'464,417.38**, de acuerdo al informe de resultados remitido por el Órgano de Fiscalización Superior, monto que no se ubica dentro de los márgenes de razonabilidad y legalidad que exige el manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general de los recursos públicos ..."

9. El dictamen anterior se sometió a votación del Pleno del Congreso y por **unanidad de votos** de los diputados integrantes, se determinó **la no aproba-**

<sup>6</sup> Relacionadas con diversos conceptos, tales como:

- El registro de mayores importes al pronóstico por concepto de impuestos y participaciones, derechos y productos.
- Haber recibido mayores ingresos a los reportados por participaciones y aportaciones.
- Sobregiros en diversos capítulos de egresos y subejercicio en otros.
- Pagos improcedentes, falta de documentación comprobatoria, deudores diversos, falta de recuperación de anticipos, omisión o entero de impuestos, faltante de bienes, utilización de recursos que no fueron aplicados, entre otros.



**ción de la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla del Estado de Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.** El Acuerdo de la no aprobación de la cuenta pública fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, **el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.**<sup>7</sup>

10. Posteriormente, a través del oficio número **SP0009/2018, de treinta de agosto de dos mil dieciocho**, emitido por la encargada del despacho de la Secretaría Parlamentaria, se notificó al ente municipal el día **cuatro de septiembre de dos mil dieciocho**, tanto el *dictamen con proyecto de acuerdo*, como el acuerdo mismo emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala por virtud del cual no aprueba su cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

**11. Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ma. Elizabeth Cuatepitzí Vázquez, en su carácter de síndica del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, del Estado de Tlaxcala, promovió controversia constitucional, en contra de los actos siguientes y de la autoridad que a continuación se señala:

- **Acto cuya invalidez se demanda:** "Dictamen con proyecto de acuerdo emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado, de fecha veintiuno de agosto del año dos mil dieciocho, dictado dentro del expediente parlamentario número **CFFMR02/2017/2018**, por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal 2017".

- **Autoridades demandadas:** Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala a través del Congreso del Estado de Tlaxcala y la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala.

---

<sup>7</sup> **ACUERDO (...)**

**SEGUNDO.** En cumplimiento de lo señalado en el artículo 54, fracción XVII, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y demás disposiciones legales aplicables y con base en el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior emitido por el Órgano de Fiscalización Superior, este Congreso del Estado de Tlaxcala **NO APRUEBA** la Cuenta Pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete.



**12. Concepto de invalidez.** El Municipio desarrolla un **único concepto de invalidez**, en el cual indicó que se transgreden en su perjuicio los artículos 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes consideraciones:

- Las autoridades, con fundamento en el artículo 16 constitucional, se encuentran sujetas a las normas jurídicas que rigen su actuación y el Congreso del Estado no acató el marco constitucional y legal estatal que regula la revisión de la cuenta pública, pues a su juicio, **no tomó en cuenta el informe técnico del órgano auxiliar en la materia (Órgano de Fiscalización Superior en el Estado de Tlaxcala)** para aprobar o no la cuenta pública. En específico, la referencia **al monto devengado del presupuesto de egresos**.

- La Legislatura de cada Estado, en términos del artículo 115 constitucional, debe aprobar la cuenta pública municipal, pero bajo estricto apego a derecho, guardando relación con los documentos comprobatorios que se desprenden de la rendición de cuentas respectivas y no de manera arbitraria. Es decir, el Congreso del Estado no señaló con precisión con qué bases legales **"procedió a cambiar las cantidades del presupuesto devengado por el Municipio"**.

**13.** En términos prácticos, el perjuicio que señala el Municipio consiste principalmente en que, **a su parecer, existe una diferencia, no justificada ni motivada de \$11'928,812.03 (once millones novecientos veintiocho mil ochocientos doce pesos 03/100 moneda nacional)** en la referencia al **presupuesto devengado de egresos** al comparar las cifras del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y **la última parte** del dictamen con proyecto de acuerdo de la Comisión de Finanzas del Congreso aprobado por el que, finalmente, se dio a conocer la **"no aprobación de la cuenta pública municipal"**.

**14.** Es decir, hay tres documentos de relevancia para el presente asunto: el informe de resultados emitida por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala (con la respectiva balanza de comprobación), el dictamen con proyecto de acuerdo de la Comisión de Finanzas del Congreso y el acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado (también notificado al Municipio junto con el dictamen de la Comisión) por el que no se aprobó la cuenta pública. **Tomando en cuenta lo anterior, el argumento del Municipio actor se sustenta en la siguiente comparación:**



Documento/Autoridad que emite la información.	Egresos devengados/ Presupuesto devengado
<p><b>Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017</b> emitido por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala<sup>8</sup></p> <p><i>(Dato que toma el Municipio de la balanza de comprobación de diciembre de 2017, informe de resultados. Página 6. Presupuesto pagado).</i></p>	\$40'535,605.35
<p>Dictamen con proyecto de acuerdo emitido por la <b>Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala notificado</b></p> <p><b><u>Es importante destacar que esta autoridad citó dos veces la cantidad de egresos devengados en su Dictamen:</u></b></p> <p><i>Primera vez que se cita: CONSIDERACIÓN SEXTA. Relativa al informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del Municipio. Cuadro 1, del inciso b) Estado de Ingresos y Egresos.<sup>9</sup></i></p>	\$40'535,605.35
<p><i>Segunda vez que se cita: Misma CONSIDERACIÓN SEXTA. Parte final. Inciso e) Sentido del dictamen. Referencia al presupuesto devengado en el ejercicio fiscal de 2017. Después de señalar la cédula analítica de observaciones no solventadas.<sup>10</sup></i></p>	\$52'464,417.38
<p><b>Acuerdo emitido por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala por el que se comunica la "no aprobación" de la cuenta pública municipal publicado (24 de agosto de 2018) y notificado (4 de septiembre de 2018).</b></p>	<b><u>No establece cantidad alguna.</u></b> Sólo se hace referencia a la "no aprobación de la cuenta pública"

**Nota:** Como se observa, en el dictamen con proyecto de acuerdo de la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala se contemplan ambas cantidades.

<sup>8</sup> Foja 12 del informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2017, apartado 4.2 estado de ingresos y egresos presupuestarios.

<sup>9</sup> Foja 5 del Dictamen de la Comisión de Finanzas y Fiscalización, Cuadro 1 del inciso b), Estado de ingresos y egresos.

<sup>10</sup> Foja 10 del Dictamen de la Comisión de Finanzas y Fiscalización, inciso e), sentido del dictamen. Referencia al presupuesto devengado en el ejercicio fiscal de 2017. Después de señalar la cédula analítica de observaciones no solventadas.



**15.** Como argumentos adicionales a todo lo anteriormente expuesto, el Municipio actor menciona que:

- La Ley de Fiscalización Superior del Estado no permite que el Congreso Local reste validez o desvirtúe las observaciones de irregularidades detectadas por el Órgano de Fiscalización del Estado de Tlaxcala.

- Dejar subsistente el Dictamen de la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala sería tanto como sentar un precedente que motivaría a las Legislaturas Estatales para actuar con arbitrariedad en casos futuros y restaría importancia a las entidades superiores de fiscalización.

- Los Congresos Locales tienen la facultad de revisar y en su caso aprobar o no la cuenta pública de los Municipios. Sin embargo, de la Constitución Local y la legislación secundaria, se advierte que para ese fin, se auxilia por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, el cual tiene la obligación de elaborar y rendir el informe técnico sobre los resultados de la revisión de las cuentas públicas para su calificación y aprobación definitiva.

- El hecho de que el Órgano de Fiscalización sea sólo un auxiliar y apoyo técnico para el Poder Legislativo para realizar la revisión de cuentas públicas, al ser una facultad materialmente administrativa que le corresponde a ese Poder en forma exclusiva, no lo exime de acatar lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, en el sentido de que los actos que emita en ejercicio de su facultad de revisión se ajusten al marco constitucional y legal estatal que regulan la revisión.

## II. Trámite

**16.** Por acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitu-



cional, a la que correspondió el número 189/2018 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.<sup>11</sup>

17. Posteriormente, el catorce de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor desechó la controversia constitucional al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la Materia, por resultar **extemporánea** la presentación de la demanda.

18. En contra del acuerdo anterior, el seis de diciembre de dos mil dieciocho, el Municipio actor interpuso **recurso de reclamación** que se registró bajo el número 88/2018-CA, mismo que, por sentencia de veinte de febrero de dos mil diecinueve, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en el sentido de revocar el auto por el que se desechó por extemporánea la demanda en el presente asunto.<sup>12</sup>

19. Por acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor<sup>13</sup> **admitió a trámite la demanda** sin perjuicio de los motivos de improcedencia que de manera fehaciente pudieran advertirse al momento de dictar sentencia; ordenó emplazar al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala como parte demandada, **mas no así a la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso de dicha entidad, ya que se trata de una dependencia subordinada; negó tener como tercero interesada a la Auditoría Superior del Órgano de Fiscalización del Estado de Tlaxcala;** y dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su esfera competencial correspondiera.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Foja 299 del cuaderno de la presente controversia constitucional.

<sup>12</sup> Foja 438, ibídem.

<sup>13</sup> Cabe mencionar que por acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve, el actual Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea envió los autos del presente asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales en virtud de que el Tribunal Pleno en sesión de dos de enero del mismo año determinó que el citado Ministro quedaría adscrito a la Primera Sala en la ponencia que le correspondía. Foja 437, ibídem.

<sup>14</sup> Foja 445, ibídem.

**La Segunda Sala consideró lo siguiente:**

"En primer término, se debe destacar que en el caso concreto, el Municipio actor impugna el '**dictamen con proyecto de acuerdo**' emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso



**20. Opinión de la Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Por acuerdo de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, se tuvo a la Consejería Jurídica de la Federación, presentando un escrito en el que señaló que no tiene calidad de parte en el presente asunto, toda vez que no ha intervenido en el trámite de la misma ni tiene la facultad de formular pedimento por no ser competencia de la Federación, a lo que se contestó que la vista acordada no lo vincula a emitir un pedimento; por otro lado, la Fiscalía General de la República no formuló pedimento alguno.<sup>15</sup>

**21. Contestación de la demanda.** Por acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala contestó la demanda de controversia constitucional.<sup>16</sup> En respuesta, el Congreso del Estado indicó que actuó en términos de lo establecido por la Constitución Federal, la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, pues en el acto reclamado:

- No existe principio de agravio manifestado por el actor, toda vez que no existe invasión de competencias reservadas a su favor con la emisión del acto cuya invalidez se demanda.
- Simplemente señala que no se aprueba la cuenta pública del Municipio actor, correspondiente al ejercicio fiscal de 2017, no se sanciona la actuación de un servidor público o aspecto análogo.

del Estado, dictado dentro del expediente parlamentario CFFMR02/2017/2018, por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio actor.

"... por tanto, la fecha que se debe de tener en cuenta para realizar el cómputo para la presentación de la demanda es a partir de la notificación que se realizó personalmente del acto impugnado, al Municipio mediante el oficio número **SP0009/2018**, el cual fue notificado el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho; de esta manera, el plazo de treinta días a que se refiere el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, transcurrió del cinco de septiembre de dos mil dieciocho al dieciocho de octubre del mismo año.

"En consecuencia, si la demanda de controversia constitucional se presentó por medio de la Síndica del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Estado de Tlaxcala el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, ante este Alto Tribunal, resulta evidente que es oportuna la demanda de controversia constitucional."

<sup>15</sup> Foja 510, ibídem.

<sup>16</sup> Foja 564, ibídem.



- Contiene una instrucción al Órgano de Fiscalización Superior, para que aplique en lo conducente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala, pero ello forma parte de un procedimiento diverso.

**22. Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el once de julio de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>17</sup>

**23. Avocamiento y retorno.** Previo dictamen del Ministro instructor, mediante acuerdo de trece de diciembre de dos mil diecinueve el Ministro presidente ordenó el envío del expediente a la Primera Sala para su radicación, misma que por acuerdo de siete de enero de dos mil veinte se avocó al conocimiento de la Sala de su adscripción.

**24.** De manera posterior, toda vez que el presente asunto se encontraba radicado bajo la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, quien fue adscrito a la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con efectos a partir del primero de enero, el Ministro presidente de la Primera Sala de este Alto Tribunal, ordenó el retorno del asunto a la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto correspondiente.<sup>18</sup>

### III. Competencia

**25.** 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 en los artículos 105, fracción I, inciso i),<sup>19</sup> de la Constitución

<sup>17</sup> Foja 747, *ibídem*.

<sup>18</sup> Foja 753, *ibídem*.

<sup>19</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**"I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...



Federal; 10, fracción I,<sup>20</sup> y 11, fracción V,<sup>21</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I<sup>22</sup> y tercero<sup>23</sup> del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, toda vez que se trata de una controversia constitucional suscitada entre el Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Estado de Tlaxcala y el Poder Legislativo de esa entidad, sobre la constitucionalidad de un acto, sin cuestionar una norma de carácter general.

#### IV. Precisión del acto impugnado

**26.** A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,<sup>24</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el Municipio actor.

**27.** En el apartado denominado norma o acto cuya invalidez se demanda, el Municipio de Santa Cruz Quilehtla, señaló como tal el siguiente:

"I) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ... ."

<sup>20</sup> **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; ..."

<sup>21</sup> **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. ..."

<sup>22</sup> **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. ..."

<sup>23</sup> **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. ..."

<sup>24</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



Dictamen con proyecto de acuerdo emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado, de fecha veintiuno de agosto del año dos mil dieciocho, dictado dentro del expediente parlamentario número CFFMR02/2017/2018, por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.

**28.** No obstante lo anterior, derivado de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda,<sup>25</sup> de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas, se advierte que el acto que impugna el Municipio actor es el notificado **el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho** en el oficio número **SP0009/2018**, por el cual se da a conocer al ente municipal **tanto el dictamen con proyecto de acuerdo antes referido, como el Acuerdo mismo** emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala **por virtud del cual no aprueba su cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.**

**29.** Al respecto, esta Primera Sala observa que de la lectura de la demanda el Municipio actor realizó manifestaciones en las que se dolió expresamente de la "aprobación del dictamen" y no exclusivamente de la simple propuesta:

La Legislatura del Estado de Tlaxcala **al aprobar** (sic) "dictamen con proyecto de acuerdo", emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del

<sup>25</sup> **VIII. Conceptos de invalidez:**

"ÚNICO: Cusa (sic) agravio al ente público al que represento Municipio de Santa Cruz Quilehtla, el 'dictamen con proyecto de acuerdo', emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado, de fecha veintiuno de agosto del año dos mil dieciocho, dictado dentro del expediente parlamentario número CFFMR02/2017/2018, por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal 2017, **por virtud del cual en el acuerdo SEGUNDO el Congreso del Estado de Tlaxcala 'NO APRUEBA LA CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SANTACRUZ (SIC) QUILEHTLA, TLAXCALA'**, en virtud de que el dictamen transgrede el artículo 16 de la Constitución Federal, en el sentido de que **los actos que hoy se impugna su invalidez** no se ajusten al marco constitucional y legal estatal que regula la revisión, además sin que el Congreso del Estado haya valorado para ello las actuaciones del Órgano de Fiscalización Superior a través del informe de resultados y determinando, motivadamente, la reprobación de la cuenta pública del ejercicio fiscal 2017. ..."



Congreso del Estado, de fecha veintiuno de agosto del año dos mil dieciocho, dictado dentro del expediente parlamentario número CFFMR02/2017/2018, **se extralimita en sus funciones** pues no existe concordancia..."<sup>26</sup>

30. Por lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala considera que debe tomarse como cuestión efectivamente planteada **todo el procedimiento de revisión de la cuenta pública que culminó con su no aprobación**, y no en exclusiva el dictamen con proyecto de acuerdo, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala.<sup>27</sup>

## V. Oportunidad

31. La presente controversia constitucional es oportuna, de conformidad con la sentencia dictada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el recurso de reclamación 88/2018-CA,<sup>28</sup> resuelta el veinte de febrero de dos mil diecinueve.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Página 17 del escrito de demanda.

<sup>27</sup> Es aplicable la tesis de jurisprudencia del Pleno P./J. 98/2009, de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."

<sup>28</sup> Foja 445, ibídem.

### **La Segunda Sala consideró lo siguiente:**

"En primer término, se debe destacar que en el caso concreto, el Municipio actor impugna el '**dictamen con proyecto de acuerdo**' emitido por la **Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado**, dictado dentro del expediente parlamentario CFFMR02/2017/2018, por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio actor.

"... por tanto, la fecha que se debe de tener en cuenta para realizar el cómputo para la presentación de la demanda es a partir de la notificación que se realizó personalmente del acto impugnado, al Municipio mediante el oficio número **SP0009/2018**, el cual fue notificado el cuatro de septiembre de dos mil dieciocho; de esta manera, el plazo de treinta días a que se refiere el artículo 21 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, transcurrió del cinco de septiembre de dos mil dieciocho al dieciocho de octubre del mismo año.

"En consecuencia, si la demanda de controversia constitucional se presentó por medio de la síndica del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Estado de Tlaxcala el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, ante este Alto Tribunal, resulta evidente que es oportuna la demanda de controversia constitucional."

<sup>29</sup> Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas, emitieron su voto con reservas.



## VI. Legitimación

**32.** Los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>30</sup> 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>31</sup> señalan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

**33.** En el caso, la demanda de controversia constitucional fue promovida por Ma. Elizabeth Cuatepitzí Vázquez, en su carácter de síndica municipal de Santa Cruz Quilehtla, Estado de Tlaxcala, lo cual acreditó con la constancia de mayoría y validez del presidente municipal expedida por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

**34.** Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 42, fracción III, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala,<sup>32</sup> **se reconoce la representación que ostenta dicha funcionaria** para promover a nombre del Municipio de Santa Cruz Quilehtla la presente controversia constitucional, pues cuenta con legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i).

<sup>30</sup> **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>31</sup> **"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 deberá 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 ..."

<sup>32</sup> **"Artículo 42.** Las obligaciones y facultades del Síndico son: ...

"III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos; ..."



**35.** Por su parte, tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. En su representación dio contestación a la demanda, la diputada Mayra Vázquez Velázquez, quien se ostentó como presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala.

**36.** De conformidad con las documentales que exhibe y en términos del artículo 48, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala,<sup>33</sup> es atribución del presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado representar a dicho Poder legalmente.

**37.** En consecuencia, la diputada Mayra Vázquez Velázquez **tiene la facultad para representar al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala** en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

## VII. Causas de improcedencia

**38.** El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala hizo valer la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo del Municipio actor, toda vez que no existe principio de agravio manifestado al no haber un argumento de invasión de competencias reservadas a favor del actor con la emisión del acto cuya invalidez se demanda.

**39.** Se desestima la causa de improcedencia toda vez que la falta de afectación alegada por el Congreso del Estado corresponde al estudio de fondo, dado que el Municipio actor refiere que le causa afectación el hecho de que se haya modificado la cantidad de egresos devengados en el dictamen con proyecto de acuerdo emitido por la Comisión de Fiscalización y Finanzas del Congreso del Estado y tal aspecto es precisamente la materia a resolver en la presente controversia constitucional.

<sup>33</sup> **Artículo 48.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva, las siguientes:  
"I. Representar legalmente al Congreso del Estado; ..."



40. Sirve de apoyo la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>34</sup>

### VIII. Estudio de fondo

41. Para estar en aptitud de resolver el fondo del presente asunto, esta Primera Sala considera necesario hacer una breve referencia al marco normativo que regula la rendición de la cuenta pública en el Estado de Tlaxcala. Destacan los artículos 104<sup>35</sup> y 105<sup>36</sup> de la Constitución Política del Estado Libre

<sup>34</sup> **De texto:** "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

**Localización:** [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266, **P.J. 92/99**.

<sup>35</sup> **Artículo 104.** La revisión y fiscalización de las cuentas públicas estará a cargo de un órgano técnico del Congreso del Estado, denominado Órgano de Fiscalización Superior el cual, en el desempeño de sus funciones, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de conformidad con la ley. Su presupuesto será integrado al presupuesto general del Congreso.

"La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Son sujetos de fiscalización superior, los Poderes del Estado, los municipios, entidades, organismos autónomos y en general cualquier persona pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos."

<sup>36</sup> **Artículo 105.** El Órgano de Fiscalización Superior, tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, Municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas, presentados a través de los informes que rindan en los términos que disponga la Ley.

"El Órgano de Fiscalización Superior podrá solicitar la información que estime necesaria para la revisión del ejercicio fiscal y cuenta pública a las entidades fiscalizadas, así como a los servidores públicos estatales o municipales, particulares, o cualquier figura jurídica que reciba recursos estatales o municipales, y podrá imponer las sanciones previstas en la ley de la materia en casos de incumplimiento.

"El Órgano de Fiscalización Superior fiscalizará los recursos estatales y municipales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos



y Soberano de Tlaxcala; 1, 12, 13 a 27 y 53 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala (vigentes al momento de la expedición del acto impugnado), los cuales regulan la función de la revisión y fiscalización.

42. El primer aspecto relevante, consiste en que es facultad de la Legislatura del Estado de Tlaxcala la revisión y fiscalización de la cuenta pública. Para llevar a cabo dicha revisión, la Legislatura del Estado se apoya en el **Órgano de Fiscalización Superior**, entidad de fiscalización superior del Estado y sus Municipios, remitiéndole las cuentas públicas que hayan sido presentadas por los entes fiscalizables para su revisión y fiscalización.<sup>37</sup>

43. El Órgano de Fiscalización Superior en el desempeño de sus funciones tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones,<sup>38</sup> y a su cargo, la encomienda de fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, custodia y la aplicación de fondos y recursos públicos, así como **presentar, al Congreso del Estado, el informe de resultados de la revisión y fiscalización de la cuenta pública anual.**

---

a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

"El Órgano de Fiscalización Superior participará en los procesos de entrega-recepción de los Poderes del Estado, Municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables en los términos que disponga la Ley.

"El Órgano de Fiscalización Superior tendrá a su cargo la investigación y, en su caso, sustanciación de los actos u omisiones de los sujetos fiscalizados que pudieran incurrir en alguna responsabilidad administrativa grave y realizará la promoción ante las autoridades competentes, para la imposición de sanciones que correspondan a los servidores públicos estatales y municipales, así como a los particulares."

<sup>37</sup> **Artículo 6.** La cuenta pública será presentada por los titulares de los entes fiscalizables para su revisión y fiscalización al Congreso, en forma impresa y digitalizada, la cual será remitida al órgano para su revisión y fiscalización.

"Será presentada en forma impresa y en un archivo electrónico de datos que permita su uso informático y facilite su procesamiento."

<sup>38</sup> **Artículo 3.** La revisión y fiscalización de la cuenta pública estará a cargo del órgano, el cual en el desempeño de sus funciones tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de conformidad con la ley."



44. Así, los órganos municipales envían sus cuentas públicas al órgano superior, quien inicia el procedimiento de revisión y fiscalización, compuesto de diversas etapas.<sup>39</sup> Al finalizar la revisión de la cuenta pública, el órgano superior envía el informe de resultados al Congreso, a través de la Comisión (a más tardar el treinta y uno de mayo), en el cual deberá dar cuenta de los pliegos de observaciones que hubieren fincado, así como las observaciones que a la fecha estuvieren pendientes de solventar, de los procedimientos iniciados para el fincamiento de responsabilidades e imposición de la sanción respectiva, y la promoción de otro tipo de responsabilidades y denuncias de hechos presuntamente ilícitos.

45. Una vez recibido el informe, el Congreso lo remite a la Comisión respectiva para su análisis,<sup>40</sup> en este caso, la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado. Posteriormente, la Comisión propone el **dictamen que someterá a la aprobación del Pleno del Congreso a más tardar el treinta y uno de agosto posterior al año fiscalizado**. A la Comisión le corresponderá realizar lo siguiente:

- Ser enlace de comunicación entre el Congreso y el órgano.

<sup>39</sup> **Artículos 12 a 27** de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

<sup>40</sup> La fiscalización superior de la cuenta pública tiene por objeto:

"I. Revisar y fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos, manejo, custodia, la aplicación de fondos y recursos de los entes fiscalizables, a efecto de verificar si sus operaciones en lo general y en lo particular cumplen con las disposiciones previstas en las leyes tributarias y hacendarias para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios y demás disposiciones aplicables.

"Sin perjuicio del principio de anualidad, el órgano podrá solicitar y revisar, de manera particular y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión. Sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión, abarque para su ejecución y pago de diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

"Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, podrá requerir a los entes fiscalizables, para que procedan a la revisión durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe.

"Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma.

"El órgano rendirá un informe específico al Congreso, quien a su vez lo remitirá a la Comisión respectiva para su análisis y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;



- **Recibir** del órgano el informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública correspondiente.

- **Presentar al Pleno del Congreso el informe de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública.**

- Realizar recomendaciones ante el Pleno del Congreso sobre los resultados contenidos en el informe presentado por el órgano.

- Recibir propuestas en relación con el programa anual de auditorías, debiendo informar el auditor Superior a la Comisión y al Comité de Participación Ciudadana, a que se refiere la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado, sobre las determinaciones que se tomen sobre las mismas, y las demás que le otorgue la ley.

**46.** El Congreso del Estado concluye la revisión de la cuenta pública a más tardar el treinta de noviembre del año de su presentación, para lo cual, emite un dictamen **con base en el informe del resultado de la cuenta pública que remite el órgano superior, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas continúen su curso legal.** El acuerdo respectivo se publica, por orden del Congreso, en el Periódico Oficial.

**47.** Por otra parte, si de la fiscalización aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos, el **órgano superior** es quien:

- Deberá determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública municipal o al patrimonio de los entes públicos municipales.

- Fincará directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

- Establecerá la presunta responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos del Estado y Municipios.



- Promoverá el afincamiento de las responsabilidades derivadas y resultantes del proceso fiscalizador.<sup>41</sup>

48. Como se observa, hay tres documentos de relevancia para el presente asunto: (i) el **informe de resultados** emitido por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala, (ii) el **dictamen con proyecto de acuerdo** de la Comisión de Finanzas del Congreso del Estado de Tlaxcala en el que presenta el informe del Órgano de Fiscalización y que aprobó el órgano parlamentario; y (iii) **el acuerdo**, en forma, publicado en el Periódico Oficial del Estado (también notificado al Municipio) por el que no se aprobó la cuenta pública.

49. Lo anterior, también deja claro el régimen de fiscalización en el que participan de manera conjunta y preponderante la entidad estatal de fiscalización y el Congreso Local, pero cada uno con competencias que se complementan para el objetivo final de examinar la exactitud y justificación de los gastos hechos con recursos públicos, pues a uno, a la entidad, le toca el trabajo de carácter técnico y, al otro, la decisión última como Poder del Estado de aprobación de la cuenta pública.

50. En el caso, conviene recordar que el Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Estado de Tlaxcala, en el escrito de demanda expresa que promovió la controversia constitucional en contra del dictamen con proyecto de acuerdo emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado, de fecha veintiuno de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal 2017.

51. Lo anterior, porque a juicio del Municipio, la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado no acató el marco constitucional y legal estatal que regula la revisión de la cuenta pública, pues **no tomó en cuenta el informe técnico del Órgano de Fiscalización Superior en el Estado de Tlaxcala** para su dictamen y, en consecuencia, aprobar la cuenta pública. En específico, **el monto devengado del presupuesto de egresos**.

<sup>41</sup> Artículos 54 a 59 Bis de la Ley de Fiscalización.



52. Lo anterior, porque la Comisión no señaló con precisión con qué bases legales "**procedió a cambiar las cantidades del presupuesto de egresos devengado por el Municipio**", situación que repercute en que el Congreso del Estado haya decidido no aprobar su cuenta pública.

53. En relación con lo anterior, el accionante manifestó que dichos actos por parte de la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado, invaden su esfera de competencias y la del Órgano de Fiscalización Superior del Estado por ser el órgano especializado, violando así los artículos 16 (legalidad) 109, fracción III, en relación con el 113 (sanciones administrativas a los servidores públicos), así como el 115, fracción IV (facultad de las Legislaturas Locales de revisar y fiscalizar cuentas públicas municipales) de la Constitución Federal, por no haber tomado en consideración la cantidad del presupuesto de egresos devengada, señalada por el Órgano de Fiscalización Superior y haberse separado de ese monto sin motivar adecuadamente.

54. Es decir, el Municipio actor en su único concepto de invalidez alega que el procedimiento de no aprobación de la cuenta pública por parte del Congreso Local, fue llevado a cabo en contravención a los preceptos constitucionales citados porque **a su parecer, existe una diferencia, no justificada ni motivada de \$11'928,812.03 (once millones novecientos veintiocho mil ochocientos doce pesos 03/100 moneda nacional)** en la referencia al **presupuesto de egresos devengado** al comparar las cifras del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y la **última parte** del dictamen con proyecto de acuerdo de la Comisión de Finanzas del Congreso aprobado por el Pleno del mismo órgano, en el cual finalmente, se determina la "**no aprobación de la Cuenta Pública Municipal**".

55. Es necesario precisar que el dictamen con proyecto de acuerdo emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso Local, por sí mismo, no trasciende al ámbito de atribuciones que afecte una cláusula sustantiva prevista en el artículo 115 constitucional, pues es un acto intermedio derivado del procedimiento de fiscalización, lo que quiere decir que no habría una afectación materializada en ese momento por el simple hecho de considerar que, una cantidad contenida en él, es imprecisa, inexacta o errónea. Lo anterior es así, pues, el



proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública culmina con **el acuerdo emitido por el Congreso del Estado en el que aprueba o no la cuenta pública de los entes fiscalizados** de conformidad con el dictamen que haya emitido la Comisión.

**56.** No obstante, si bien el Dictamen de la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado no determina en manera definitiva cantidades faltantes o daños a la hacienda pública, **sí da cuenta al Congreso del Estado sobre el informe de resultados rendido por el Órgano de Fiscalización Superior, a efecto de que el Pleno determine si se aprueba o no la cuenta pública del Municipio.**

**57.** En consecuencia, al haber sido impugnado ese documento por vicios propios, toda vez que se le atribuye falta de fundamento legal y motivación por parte de la Comisión para modificar una cantidad y apartarse del informe del órgano técnico fiscalizador, lo que a juicio del Municipio actor produjo la no aprobación de la cuenta pública; **debe analizarse en el presente caso ese acto que se le atribuye el vicio de falta de legalidad** influyó en la decisión del Congreso actuando en Pleno para no aprobar la cuenta pública.<sup>42</sup>

**58.** Por tanto, se examinarán dos cosas: **(i)** determinar si está dentro de las facultades del Congreso local el poder modificar información contenida en el informe de resultados emitido por su auxiliar técnico y **(ii)** comprobar si realmente la cantidad que el Municipio atribuye como vicio de legalidad fue la razón o motivación del Congreso para no aprobar la Cuenta Pública del Municipio.

**59. (i) Facultad del Congreso para modificar información contenida en el informe de resultados de su auxiliar técnico**

<sup>42</sup> De manera orientadora, el Tribunal Pleno admitió en la controversia constitucional 115/2014 la posibilidad de analizar la fundamentación y motivación de un acuerdo parlamentario mediante el cual el Congreso del Estado determinó no aprobar la cuenta pública del Municipio de Cajeme en Sonora. Similares consideraciones, en cuanto a la metodología de análisis de motivación que debe expresar el Congreso Local tratándose de la revisión de las cuentas públicas de los Municipios, ha resuelto el Tribunal Pleno y la Primera Sala, en las controversias constitucionales 12/2003 y 34/2007, respectivamente.



**60.** De acuerdo con el marco legal de actuación de las autoridades facultadas para revisar la Cuenta Pública en el Estado de Tlaxcala, que previamente ha sido referido, la Comisión del Congreso del Estado deberá conocer, revisar, estudiar y analizar los informes de resultados remitidos por el Órgano de Fiscalización y, particularmente, ante los informes cuya opinión del órgano sea en sentido negativo, deberá dictaminarlos.

**61.** Para lo anterior, deberán considerar las justificaciones, aclaraciones y las observaciones solventadas que presenten los titulares de los entes fiscalizables para la emisión del dictamen. Es decir, existe un principio de audiencia para que el Municipio pueda exponer las razones por las que no ha cumplido con las observaciones determinadas por el órgano fiscalizador, con el fin de ser tomado en cuenta en el dictamen final que presentará la Comisión ante el Pleno.

**62.** Posteriormente, el Pleno del Congreso es quien determina sobre la aprobación o no de los dictámenes cuyos informes de resultados tienen opinión negativa por parte del órgano. Es decir, es el Pleno y no la Comisión del Congreso quien tiene la última palabra en la aprobación de la cuenta pública aun y cuando el órgano haya emitido su informe en sentido negativo.

**63.** Consecuentemente, el Congreso funcionando en Pleno puede cambiar el sentido del informe de resultados que le fue remitido por el órgano fiscalizador, dado que tiene la facultad de considerar la opinión del ente fiscalizable, y puede concluir aprobar la cuenta pública cuando el informe de resultados haya sido en sentido negativo o confirmar, en su caso, el sentido.

**64.** De lo anterior, se concluye que está dentro de las facultades y obligaciones del Congreso dictaminar el informe de resultados que es emitido por el órgano fiscalizador –su órgano auxiliar técnico– cuando éste sea en sentido negativo. Por lo que, contrario a lo que señala el Municipio actor en sus argumentos, el Congreso del Estado no se debe atener exclusivamente a su opinión. Máxime que, en el presente caso, el Órgano de Fiscalización emitió un informe de resultados en sentido negativo para el Municipio actor, por tanto, no existe una discrepancia en las opiniones.



65. Ahora, se debe analizar si, en el caso en concreto, el Congreso determinó no aprobar la cuenta pública por motivo de una determinación exclusivamente de la Comisión en su dictamen con proyecto de acuerdo, es decir, que haya sido por una determinación la cual se aparte o modifique lo señalado por el Órgano de Fiscalización Superior; o bien, si únicamente confirmó la opinión del órgano fiscalizador en sentido negativo por no advertirse una justificación para no solventar las observaciones dadas por el órgano técnico.

**66. (ii) Comprobación de si la cantidad atribuida como vicio de legalidad fue la razón del Congreso para no aprobar la cuenta pública del Municipio**

67. Como ya se señaló, el Municipio actor le atribuye **vicios propios al Dictamen emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización**, pues es ahí donde en opinión del actor, se indica **un monto de presupuesto de egresos devengado distinto al señalado en el informe rendido por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala**, lo que le genera un perjuicio. En concreto, de la comparación siguiente:

Documento/Autoridad que emite la información	Egresos devengados/ Presupuesto devengado
Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 emitido por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala. <sup>43</sup> (Dato obtenido del cuadro relativo a la balanza de Comprobación)	\$40'535,605.35

Dictamen con proyecto de acuerdo emitido por la **Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala notificado**.

**Es importante destacar que esta autoridad hizo alusión dos veces la cantidad de egresos devengados en su dictamen (aunque con diferencias):**

<sup>43</sup> Foja 12 del informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2017, apartado 4.2 estado de ingresos y egresos presupuestarios.



<i><b>Primera referencia:</b> CONSIDERACIÓN SEXTA. Relativa al informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del Municipio. Cuadro 1, del inciso b) Estado de Ingresos y Egresos.<sup>44</sup></i>	\$40'535,605.35
<i><b>Segunda referencia:</b> Misma CONSIDERACIÓN SEXTA. Parte final. Inciso e) Sentido del dictamen. Referencia al presupuesto devengado en el ejercicio fiscal de 2017. Después de señalar la cédula analítica de observaciones no solventadas.<sup>45</sup></i>	\$52'464,417.38

68. El Municipio argumenta que no existe razón justificada ni motivada para que la Comisión de Fiscalización y Finanzas haya referido como presupuesto de egresos devengado en el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, la cantidad de \$52'454,417.83 (cincuenta y dos millones cuatrocientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos diecisiete 83/100 moneda nacional); ya que esa cantidad se aparta del monto señalado por el Órgano de Fiscalización del Estado de Tlaxcala, con una diferencia de \$11'928,812.03 (once millones novecientos veintiocho mil ochocientos doce pesos 03/100 moneda nacional) en la referencia al presupuesto de egresos devengado.

69. Lo anterior, al comparar entre el informe de resultados y la **última parte** del dictamen con proyecto de acuerdo de la Comisión de Finanzas del Congreso y aprobado por el Pleno del mismo órgano (segunda vez que se hace referencia en el documento), en el cual finalmente, se determina la "**no aprobación de la cuenta pública municipal.**"

70. Los argumentos del Municipio actor son **infundados** porque del análisis del **acuerdo emitido por el Congreso por el cual no se aprueba su cuenta pública**, se advierte que el órgano legislativo no motivó su determinación en el

<sup>44</sup> Foja 5 del Dictamen de la Comisión de Finanzas y Fiscalización, Cuadro 1 del inciso b) Estado de ingresos y egresos.

<sup>45</sup> Foja 10 del Dictamen de la Comisión de Finanzas y Fiscalización, inciso e), Sentido del dictamen. Referencia al presupuesto devengado en el ejercicio fiscal de 2017. Después de señalar la cédula analítica de observaciones no solventadas.



monto distinto que señala la parte actora, sino en el hecho de que no se solventaron las observaciones formuladas por el propio Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala.

71. Inclusive, en el Acuerdo por el que no se aprueba la cuenta pública no se contiene referencia alguna al **monto del presupuesto de egresos devengado** en el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, lo cual constituye la causa principal que, a juicio del Municipio, le genera un perjuicio, pues en los resolutivos únicamente señala lo siguiente:

"**SEGUNDO.** En cumplimiento de lo señalado en el artículo 54 fracción XVII, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y demás disposiciones legales aplicables y con base en el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior emitido por el Órgano de Fiscalización Superior, este Congreso del Estado de Tlaxcala **NO APRUEBA** la Cuenta Pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete."

72. Tal como se narró en antecedentes, con motivo de la revisión y fiscalización de la cuenta pública de dicho Municipio, la Auditoría Superior del Órgano de Fiscalización Superior emitió el informe de resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Municipio con el contenido a que se refiere el artículo 26 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala (vigente en ese momento),<sup>46</sup> y en el *punto 5* de dicho informe determinó irregu-

<sup>46</sup> **Artículo 26.** El informe del resultado a que se refiere el artículo anterior, deberá contener como mínimo lo siguiente:

"a) El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, con respecto a la evaluación de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes, bajo criterios de racionalidad y austeridad; lo anterior con base a los indicadores estratégicos que se aprueben en los presupuestos;

"b) Los comentarios y observaciones sobre si la cuenta pública presentada está de acuerdo con los postulados básicos de contabilidad gubernamental, normas de auditoría y las disposiciones contenidas en los ordenamientos legales correspondientes;

"c) Los análisis de los resultados de la gestión financiera;

"d) La comprobación de que los entes fiscalizables durante su gestión financiera, se ajustaron a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, las leyes fiscales, de ingresos y presupuestos de egresos del Estado y de los Municipios y en las demás normas aplicables en la materia;



laridades de la cuenta pública, en cumplimiento al artículo 26, incisos d) y f), de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Asimismo, emitió pliegos de observaciones y la siguiente opinión:

"El Órgano de Fiscalización Superior en cumplimiento al mandato Constitucional revisó y fiscalizó la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2017 por el periodo enero–diciembre del **Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Tlaxcala**, con el objeto de evaluar los resultados de su gestión financiera; comprobar si la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos por recaudación propia, participaciones, aportaciones y convenios por recursos federales reasignados, donativos y la deuda pública o cualquier otro recurso público recibido, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales, contables y administrativas aplicables y con base en los programas aprobados. Para tal efecto, se realizó la revisión y fiscalización superior posterior de la cuenta pública proporcionada por el ente fiscalizable, de cuya veracidad es responsable, la cual fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, aplicando los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar la presente opinión, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

**"El Órgano de Fiscalización Superior considera que en términos generales y respecto de la muestra revisada, el ente fiscalizable no realizó una gestión razonable"** de acuerdo a las disposiciones legales, contables y administrativas para la aplicación de los recursos que le fueron asignados y a los programas aprobados, por las irregularidades de pagos improcedentes, falta de documentación comprobatoria, deudores diversos (gastos a comprobar), falta de recuperación de anticipos, omisión o entero de impuestos, cuotas, derechos o cualquier otra obligación fiscal (ISR, 5.51 al millar e IVA retenido), faltante de bienes derivado de la revisión física, utilización de recursos que no fueron aplicados conforme a lo establecido en la normativa, bienes o apoyos a personas

"e) El análisis de las posibles desviaciones de recursos públicos;

"f) El análisis de las irregularidades de la cuenta pública, en su caso;

"g) Las observaciones pendientes de solventar, e (sic)

"h) El análisis de la integración y variaciones del patrimonio de los entes fiscalizables."



o instituciones no entregados, conceptos de obra pagados no ejecutados, volúmenes pagados en exceso, falta de documentación técnica justificativa; identificadas en el contenido del presente informe del **Municipio de Santa Cruz Quilehlla, Tlaxcala**, por el periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil diecisiete. El ente fiscalizable deberá dar cumplimiento a lo siguiente:

**"I. Efectuar el reintegro del monto observado en el apartado 6 por el importe de \$7'180,516.89.**

**"II. Solventar las 17 observaciones del anexo 4. Posible daño de auditoría financiera.**

**"III. Solventar las 54 observaciones del anexo 5. Posible daño de obra pública.**

**"IV. Solventar 58 observación del anexo 6. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) Auditoría Financiera.**

**"V. Solventar 60 observación del anexo 7. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) Obra Pública.**

**"VI. Solventar 41 observaciones del anexo 8. recomendación (R), Solicitud de Aclaración (SA) y Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF) Auditoria Financiera.**

**"VII. Solventar 26 observaciones del anexo 9. Recomendación (R)..."**

**73.** Posteriormente, el treinta de mayo de dos mil dieciocho, mediante oficio OFS/1223/2018, la Auditoría Superior del Órgano de Fiscalización Superior presentó a la Comisión de Finanzas y Fiscalización el Informe de Resultados y, una vez recibido, la Comisión emitió su dictamen final dentro del expediente CFFMR02/2017/2018 en el que señaló lo siguiente:

- Que es competente para conocer, estudiar, analizar, dictaminar y presentar para su aprobación al Pleno el dictamen final de la cuenta pública, basado



en el informe de Resultados del Órgano de Fiscalización de acuerdo con lo establecido en los artículos 13, fracciones III, IV y V, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios y 49, fracción VIII, del Reglamento Interior del Congreso del Estado.

- Que el ente fiscalizable del Municipio de Santa Cruz Quilehtla no se presentó en la Comisión para atender las observaciones de probable daño patrimonial pendientes de solventar, mismas que están incluidas en el informe de resultados emitido por el Órgano de Fiscalización Superior.

**74.** El sentido del dictamen al que se ha hecho referencia con anterioridad, es del contenido siguiente:

"En general en el desarrollo de la actividad financiera y el cumplimiento de la normativa que le es aplicable al Municipio que nos ocupa, NO ha sido de acuerdo a las normas de información financiera aplicables. Asimismo, observamos que, en el desarrollo de las operaciones financieras y gasto público, el Municipio de Santa Cruz Quilehtla NO ha mantenido los controles y prácticas administrativas adecuadas para el mejor desempeño y ejercicio de los recursos públicos.

"Por lo anterior y toda vez que de la revisión, análisis y valoración de la información y documentación presentada por el Municipio de Santa Cruz Quilehtla, a esta Comisión en relación con las observaciones de probable daño patrimonial que el ente fiscalizador reportó como no solventadas en el informe de resultados de la cuenta pública del citado Municipio, se advierte que la misma no es suficiente para alcanzar la correcta comprobación y justificación de las erogaciones realizadas, conforme al presupuesto autorizado.

"En consecuencia, se determina que la gestión financiera del Municipio de Santa Cruz Quilehtla NO se ajustó los extremos de los artículos 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y 271, fracción V, del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, ya que dichas erogaciones NO se encuentran plenamente comprobadas y justificadas, motivo por el cual en opinión de esta Comisión NO fueron solventadas las siguientes observaciones de probable daño patrimonial:



"CÉDULA ANÁLITICA DE OBSERVACIONES QUE NO FUERON SOLVENTADAS ANTE LA COMISIÓN DE FINANZAS Y FISCALIZACIÓN

"PERIODO REVISADO	FONDO O PROGRAMA REVISADO Y/O AUDITADO	NÚMERO DE OBSERVACIONES FINALES QUE NO FUERON SOLVENTADAS
"Enero-Junio 2017	Auditoría Financiera: Ingresos Fiscales y Participaciones e Incentivos Económicos (IF y PIE).	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11
"Julio-Diciembre 2017	Auditoría Financiera: Ingresos Fiscales y Participaciones e Incentivos Económicos (IF y PIE).	1, 2, 3, 4, 5, 6
"Julio-Diciembre 2017	Auditoría Financiera: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	1
"Julio-Diciembre 2017	Auditoría Financiera: Proyectos de Desarrollo Regional (PDR).	1
"Enero-Junio 2017	Obra Pública: Ingresos Fiscales y Participaciones e Incentivos Económicos (IF y PIE).	1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14
"Julio-Diciembre 2017	Obra Pública: Ingresos Fiscales y Participaciones e Incentivos Económicos (IF y PIE).	1,2
"Julio-Diciembre 2017	Obra Pública: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10

**"Por lo anterior, y en virtud de que las observaciones que NO fueron solventadas por el Municipio de Santa Cruz Quilehltla y constituyen un probable daño patrimonial por un 17.7% respecto del presupuesto devengado al 31 de diciembre del 2017, que fue de \$52'464,417.38, de acuerdo al informe de resultados remitido por el Órgano de Fiscalización Superior,** monto que no se ubica dentro de los márgenes de razonabilidad y legalidad que exige el manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general de



los recursos públicos, **los integrantes de la Comisión proponemos la NO APROBACIÓN de la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, toda vez que el Municipio NO solventó ante esta Comisión ni ante el Órgano de Fiscalización Superior las observaciones que fueron anteriormente referenciadas de probable daño patrimonial,** donde se advierten las siguientes irregularidades: Pagos improcedentes, falta de documentación comprobatoria, deudores diversos, (gastos a comprobar, recurso no comprobado), falta de recuperación de anticipos, omisión o entero de impuestos, cuotas, derechos o cualquier otra obligación fiscal (ISR, 5.51 al millar e IVA retenido), faltante de bienes derivado de la revisión física, utilización de recursos que no fueron aplicados conforme a lo establecido en la normativa, bienes o apoyos a personas o instituciones no entregados, conceptos de obra pagados no ejecutados, volúmenes pagados en exceso, falta de documentación técnica justificativa. Lo que genera la presunción fundada de desvío de recursos públicos en agravio del patrimonio y hacienda pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, situación que afectó gravemente sus finanzas y que redundó en una deficiente prestación de los servicios públicos que constitucionalmente tiene encomendado. ..."

**75.** Como se observa de lo anterior, se sometió a consideración del Pleno la no aprobación de la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, en cumplimiento a lo señalado en el artículo 54, fracción XVII, inciso b), de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y con base en el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior emitido por el Órgano de Fiscalización Superior.

**76.** Posteriormente, en sesión extraordinaria pública de la Sexagésima Segunda Legislatura, correspondiente a su segundo año celebrada el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, el Pleno del Congreso en el sexto punto del orden del día, votó el dictamen con proyecto de acuerdo presentado por la Comisión de Finanzas y Fiscalización por el que se declara revisada, analizada y fiscalizada la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, con diecisiete votos a favor y cero en contra. Se destaca que ningún legislador hizo el uso de la palabra y el dictamen



sometido a su consideración fue aprobado y publicado el veinticuatro de agosto siguiente.

**77.** En este sentido, de la lectura y análisis de los tres documentos, no se advierte que la decisión del Congreso del Estado de no aprobar la cuenta pública haya sido concretamente porque el Municipio egresó una cantidad distinta a la determinada por el órgano fiscalizador; sino que en ejercicio de sus atribuciones, revisó y dictaminó el informe de resultados para proponer con base en ello, la no aprobación de la cuenta pública.

**78.** La razón principal consistió en que el Municipio actor no solventó ante la Comisión ni ante el Órgano de Fiscalización Superior las observaciones del probable daño patrimonial. Inclusive, en el propio dictamen se informó que se citó al Municipio actor a comparecer ante el Congreso y que éste no acudió a justificar o aclarar por qué no había respondido a las observaciones del órgano fiscalizador. Esta circunstancia evidencia que, de ninguna manera la actuación del Congreso implica un abuso o intromisión en la autonomía y potestades de gobierno del Municipio, pues se apegó a las normas del procedimiento para emitir el dictamen final.

**79.** De este modo, resulta falso que el Congreso del Estado de Tlaxcala haya violentado el artículo 16 constitucional por una indebida fundamentación y motivación, pues en pleno ejercicio de las atribuciones que se le confieren en el marco normativo de la revisión de la cuenta pública, sí cuenta con amplias facultades para darle seguimiento a las recomendaciones que emitió el informe de resultados. Asimismo, se observa que el dictamen del Congreso se encuentra debidamente motivado, pues expuso que la razón por la que proponía no aprobar la cuenta pública consistía en que no se habían solventado diversas observaciones relacionadas con un probable daño patrimonial. Entre ellas, se encontraron las siguientes:

- Pagos improcedentes
- Falta de documentación comprobatoria.



- Deudores diversos.
- Falta de recuperación de anticipos.
- Omisión o entero de impuestos, cuotas, derechos o cualquier otra obligación fiscal.
- Faltante de bienes.
- Utilización de recursos que no fueron aplicados conforme a lo establecido en la normativa.
- Bienes o apoyos a personas o instituciones no entregados.
- Conceptos de obra no pagados o ejecutados.
- Volúmenes pagados en exceso.
- Falta de documentación técnica justificativa.

80. Así, la aparente discrepancia de números que existe entre el dictamen de la Comisión, al referir por segunda ocasión la cantidad en la parte final del considerando sexto y el Informe de Resultados del órgano fiscalizador en la cantidad relativa al egreso devengado **no repercute ni trasciende en que el Pleno del Congreso haya aprobado el dictamen que tiene por no aprobada la cuenta pública del Municipio actor**, pues como se ha relatado, no es la razón por la que la Comisión propuso no aprobarla. El documento, se insiste, advierte que no se solventaron diversas observaciones hechas por el órgano técnico y, en ese sentido, **confirma el sentido negativo de la opinión del Órgano de Fiscalización Superior**.

81. Además, la cifra ahí indicada como presupuesto devengado –aun cuando pudiera considerarse errónea o inexacta– no impone ni cuantifica en definitiva una cantidad con el fin de perjudicar al Municipio auditado. Es decir, no es posible dar al dictamen con proyecto de acuerdo emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado un alcance distinto, pues es



un instrumento de trabajo legislativo para que el Pleno del Congreso del Estado pueda analizar y tomar una decisión sobre la aprobación o no de la cuenta pública municipal, pero las cantidades ahí señaladas, se insiste, no resultan vinculantes para el Municipio.

**82.** En resumen, el presente asunto puede ser expuesto a través de las siguientes preguntas y respuestas:

- ¿Hay una diferencia en las referencias que se hacen al monto del presupuesto devengado en el dictamen con proyecto de acuerdo emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala, y el monto señalado por el Órgano de Fiscalización del Estado de Tlaxcala? **Sí.** El órgano fiscalizador señaló como monto una cifra de \$40'535,605.35. Por su parte, el dictamen del órgano parlamentario si bien reiteró esa cifra al inicio del documento, lo cierto es que en la última parte citó una cifra distinta de \$52'464,417.38.

- ¿La cifra anterior fue la razón principal para motivar el dictamen que se sometió a votación del Congreso del Estado en el cual se propuso la no aprobación de la cuenta pública? **No.** En realidad, el dictamen se motivó en el hecho de que no se solventaron las observaciones formuladas por el propio Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala. Algunas relacionadas con importantes rubros como: pagos improcedentes, falta de documentación comprobatoria o faltante de bienes.

- ¿El dictamen se apartó real y materialmente de la opinión señalada por el órgano de fiscalización? **No.** Más allá de la cita del monto del presupuesto devengado, el dictamen parlamentario siguió la opinión del órgano técnico en el sentido de tener por no aprobada la cuenta pública, precisamente, por la serie de observaciones que no habían sido solventadas por el propio Municipio.

- ¿La no aprobación de la cuenta pública municipal se sustentó de manera importante en la cifra del presupuesto devengado? **No.** El Congreso Local votó y aprobó el dictamen propuesto por la Comisión de Finanzas y Fiscalización, sustentado en términos generales, en la propia opinión del órgano fiscalizador.



**83.** Por lo anterior, es evidente que no se actualizan las violaciones constitucionales alegadas por el actor, por lo que el concepto de invalidez planteado resulta infundado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del Acuerdo por el que se tiene por no aprobada la cuenta pública del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, Estado de Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, en términos del apartado octavo de la presente resolución.

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 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Firman el presidente de la Sala y la Ministra ponente, con la secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 98/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, con número de registro digital: 166985.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Tercera Parte**  
SEGUNDA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR PRECEDENTES

**DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES (DOF DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017).**

**RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. LOS ARTÍCULOS 91 Y 92 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO TRANSGREDEN EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO) SI SON INTERPRETADOS CONFORME AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

AMPARO EN REVISIÓN 53/2021. EDUARDO BECERRA HERNÁNDEZ Y OTROS. 30 DE JUNIO 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: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: JOCELYN MONTSERRAT MENDIZABAL FERREYRO.



Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Promoción de la demanda de amparo.** Por escrito presentado el nueve de agosto de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Eduardo Becerra Hernández, por su propio derecho, promovió juicio de amparo indirecto, contra las autoridades y por los actos siguientes:

**"III. Autoridades responsables.**

"1. El H. Congreso de la Unión;

"2. La H. Cámara de Senadores;

"3. La H. Cámara de Diputados;

"4. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

"5. El presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (la 'CNBV').

"6. El vicepresidente Jurídico de la CNBV (el 'vicepresidente jurídico').

"7. El vicepresidente de Supervisión de Procedimientos Preventivos de la CNBV (el 'vicepresidente de supervisión').

"8. La Dirección General de Delitos y Sanciones de la CNBV (el 'director de sanciones').

**"La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclama.**

"1. Del H. Congreso de la Unión se reclama: (i) la elaboración, discusión, aprobación y expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente por lo que respecta a los artículos 91 y 92 de dicho ordenamien-



to –decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994–; y, (ii) todos los efectos y consecuencias de los actos antes mencionados.

"2. De la H. Cámara de Senadores se reclama: (i) su intervención en la elaboración, discusión, aprobación y expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente por lo que respecta a los artículos 91 y 92 de dicho ordenamiento –decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994–; y, (ii) todos sus efectos y consecuencias.

"3. De la H. Cámara de Diputados se reclama: (i) su intervención en la elaboración, discusión, aprobación y de la (sic) Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente por lo que respecta a los artículos 91 y 92 de dicho ordenamiento –decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994–; y, (ii) todos sus efectos y consecuencias.

"4. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se reclama: (i) la promulgación y orden de publicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente por lo que respecta a los artículos 91 y 92 de dicho ordenamiento –decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994–; y (ii) todos los efectos y consecuencias de los actos antes mencionados.

"5. Del presidente de la CNBV se reclama: (i) la aplicación en perjuicio del quejoso de las normas impugnadas de la LFPA; (ii) la expedición de la resolución administrativa por virtud de la cual fueron aplicadas las referidas normas en perjuicio del quejoso; y, (iii) todos sus efectos y consecuencias.

"6. Del vicepresidente jurídico de la CNBV se reclama: (i) la aplicación en perjuicio del quejoso de las normas impugnadas de la LFPA; (ii) la expedición de la resolución administrativa por virtud de la cual fueron aplicadas las referidas normas en perjuicio del quejoso; y, (iii) todos sus efectos y consecuencias.

"7. Del director de Sanciones de la CNBV (el 'vicepresidente de supervisión') se reclama: (i) la inminente ejecución de las normas impugnadas de la LFPA, en perjuicio del suscrito; (ii) la inminente ejecución de la Resolución Administrativa; y, (iii) todos sus efectos y consecuencias."



**2. SEGUNDO.—Admisión.** Por razón de turno correspondió conocer de la demanda de amparo al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular, mediante acuerdo de trece de agosto de dos mil diecinueve, la registró y admitió a trámite con el número 1170/2019.

**3. TERCERO.—Sentencia.** El doce de diciembre de dos mil diecinueve, el Juez del conocimiento dictó sentencia que se terminó de engrosar el treinta y uno de enero de dos mil veinte, en la cual, por una parte, sobreseyó en el juicio, por otra, negó el amparo por cuanto a hace la impugnación de leyes y, finalmente, lo concedió por lo que hace a la resolución combatida.

**4. CUARTO.—Interposición y trámite del recurso de revisión.** Inconformes, el quejoso y las autoridades responsables presidente, vicepresidente jurídico, vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos y el director general de Delitos y Sanciones, todos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, interpusieron sendos recursos de revisión, mismos que correspondieron conocer al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y que, por acuerdo de seis de marzo de dos mil veinte, fueron registra- dos y admitidos con el número de expediente RA. 85/2020.

Por acuerdos de dieciséis y treinta de junio, así como seis de agosto de dos mil veinte, el órgano colegiado admitió, respectivamente, las revisiones adhesivas interpuestas por el quejoso Eduardo Becerra Hernández y, por las autoridades responsables presidente de la República y vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

**5. QUINTO.—Sentencia.** En sesión de tres de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento dictó sentencia, en la que determinó desechar el recurso de revisión interpuesto por el vicepresidente jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; desechar la revisión adhesiva interpuesta por el vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; modificar la sentencia recurrida; sobreseer en el juicio y remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la inconstitucionalidad de los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



**6. SEXTO.—Trámite en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de ocho de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el registro del asunto bajo el expediente 53/2021; asumió la competencia originaria de este Alto Tribunal; admitió a trámite los recursos de revisión; turnó el asunto para su estudio al Ministro José Fernando Franco González Salas y lo radicó en la Segunda Sala por corresponder a su especialidad.

**7. SÉPTIMO.—Avocamiento.** En auto de seis de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el avocamiento de ésta al conocimiento del asunto y remitió el expediente al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**8. OCTAVO.—Publicación del proyecto.** El proyecto de sentencia del presente asunto se publicó de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, párrafo segundo y 184, de la Ley de Amparo; y,

#### CONSIDERANDO:

**9. PRIMERO.—Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión.<sup>1</sup>

**10. SEGUNDO.—Oportunidad.** La oportunidad de la interposición de los recursos fue analizada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al emitir la resolución del amparo en revisión 85/2020, por tanto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ocupará de ello.

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83, de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a), 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; punto segundo, fracción III y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; toda vez que se recurre una sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto en el que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tema sobre el que se determinó asumir la competencia originaria de este Alto Tribunal, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno.



**11. TERCERO.—Legitimación.** Asimismo, el Tribunal Colegiado de Circuito oficiante reconoció la legitimación de la parte quejosa, así como de las autoridades presidente, vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos y del director general de Delitos y Sanciones, todos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para interponer la revisión principal.

12. Igualmente, el órgano colegiado aceptó la legitimación del presidente de la República y la parte quejosa, para adherirse a la revisión principal.

**13. CUARTO.—Antecedentes.** Previo al examen de los agravios, es necesario destacar los siguientes antecedentes del asunto.

1. Mediante oficio de once de septiembre de dos mil dieciocho, el vicepresidente jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores otorgó a Eduardo Becerra Hernández el plazo de diez días hábiles para que manifestara lo que a su derecho conviniera, ofreciera pruebas y alegatos en el procedimiento administrativo sancionador CNVB.2S.4.( )"16/08/2018"/1232/4.

2. Seguido el procedimiento, el uno de noviembre de dos mil dieciocho, el director de Sanciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, emitió la resolución del procedimiento sancionador, en la cual consideró que Eduardo Becerra Hernández contravino el artículo 370, fracción II, de la Ley del Mercado de Valores, respecto de "... *la operación realizada el diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis, a través del sistema Tradition, Udibono, Serie 171214, por un monto de \$500'000,000.00, tasa 1.36 ...*", por lo cual, le impuso una multa equivalente a 20,000 días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México al momento de cometer la infracción.

3. En desacuerdo con lo anterior, el interesado interpuso recurso de revisión, mismo que fue admitido por el vicepresidente jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en suplencia por ausencia del presidente de dicha Comisión.

4. Previos los trámites correspondientes, el vicepresidente de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en suplencia por ausencia del presidente y vicepresidente jurídico de la comisión, dictó resolución definitiva, mediante la cual declaró fundado el recurso de revisión, para el efecto de que la autoridad sancionadora revocara la resolución recurrida y emitiera una nueva



en congruencia con los hechos y manifestaciones dados a conocer al desahogar el derecho de audiencia del recurrente.

5. Inconforme con lo anterior, el quejoso promovió juicio de amparo indirecto, en el cual, sostiene, entre otros aspectos, que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son inconstitucionales por lo siguiente:

- Su diseño normativo permite a la autoridad dictar, en el recurso de revisión, una *nulidad para efectos*, inhibiendo el dictado de una resolución de fondo.

- El artículo 92 de la ley impugnada establece un criterio para estudiar únicamente aquellos agravios que pudieren ser aptos para provocar la invalidez del acto impugnado; no obstante, dicho criterio es insuficiente pues no establece parámetros adicionales que permitan respetar el principio de justicia pronta y expedita.

- Los artículos impugnados como consecuencia de su indebido diseño propician que las autoridades privilegien las formalidades por encima de un pronunciamiento de fondo.

- En opinión del quejoso, dicha problemática se genera ante la ausencia de un lineamiento expreso en las normas impugnadas que fomente no sólo que se analice "*cualquier agravio*" sino que se estudie el agravio de fondo y genere un mayor beneficio al particular.

- Insiste, que las disposiciones reclamadas carecen de lineamientos, criterios o medidas que impidan que las autoridades contravengan el derecho humano a una justicia pronta, completa e imparcial.

- El sistema normativo impugnado, en los términos en los que fue diseñado, tiende a provocar escenarios absurdos, ya que las autoridades podrían limitarse a decretar la nulidad de un acto para que se subsane un vicio de forma, propiciando que el nuevo acto reitere otros vicios también formales.

- Refiere que el criterio de análisis no sólo es inconstitucional en la medida que no prevé mecanismos suficientes para asegurar la optimización del dere-



cho humano a la impartición de justicia, sino que magnifica sus efectos perjudiciales al permitir la "*nulidad para efectos*".

- Ante la ausencia de medidas o reglamentación que limite la facultad prevista en el artículo 91, fracción IV, de la ley impugnada, es claro que la autoridad tiene plenas posibilidades para ordenar una revocación para efectos que bien podría traducirse en una nueva oportunidad para fundar y motivar el acto de autoridad.

- La posibilidad de revocar para efectos una determinación no sólo entraña la posibilidad de reforzar la fundamentación y motivación del acto, sino que crea una nueva oportunidad para juzgar a un posible infractor por segunda vez, en clara contravención al principio non bis in ídem tutelado en el artículo 23 de la Constitución Federal.

6. El Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México –quien conoció del asunto– dictó sentencia que terminó de engrosar el treinta y uno de enero de dos mil veinte, en la que por una parte sobreseyó en el juicio, por otra negó la protección constitucional; y finalmente, concedió el amparo solicitado. Las consideraciones que la sustentan son, esencialmente, las siguientes:

- En principio precisó los actos reclamados y verificó su existencia. Al respecto señaló que no resultó cierto el acto que se reclamó al vicepresidente jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores consistente en la emisión de la resolución contenida en el oficio P091/2019, de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, en el expediente CNBV.2C.8 RECURSO DE REVISIÓN 212(), 27/11/2018-27/11/2018", RR/578/EF/01.

- Asimismo, destacó que tampoco resultó cierto el acto reclamado al vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, consistente en la ejecución de la resolución que constituye el acto reclamado.

- Además, de las copias certificadas de la resolución que constituye el acto reclamado, se advierte que quien emitió la resolución primigenia que le dio origen, fue el director general de Delitos y Sanciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que en todo caso sería dicha autoridad la que



tendría que dar cumplimiento a aquella que se dictó en el recurso de revisión de que se trata.

- En mérito de lo anterior, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, sobreseyó en el juicio de amparo respecto de los actos atribuidos al vicepresidente jurídico y al vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos, ambos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, consistentes, respectivamente, en la emisión y la ejecución de la resolución contenida en el oficio P091/2019, de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dentro del expediente CNBV.2C.8 RECURSO DE REVISIÓN 212(), 27/11/2018-27/11/2018", RR/578/EF/01.

- En cambio, señaló que resultaron ciertos los actos reclamados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y presidente de la República, consistentes en la discusión, aprobación, expedición, promulgación y orden de publicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente los artículos 91 y 92.

- Asimismo, tuvo por ciertos los actos que se atribuyen al presidente, al vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos y al director general de Delitos y Sanciones, todos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, consistentes, los dos primeros, en la emisión y, el último de ellos, en la ejecución de la resolución contenida en el oficio P091/2019, de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dentro del expediente CNBV.2C.8 RECURSO DE REVISIÓN 212(), 27/11/2018-27/11/2018", RR/578/EF/01.

- En diverso apartado calificó como infundadas las causales de improcedencia hechas valer únicamente por la autoridad responsable presidente de la República, respecto del acto que se le atribuyó atinente a la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, específicamente sus artículos 91 y 92, consistentes en:

a) Interés jurídico prevista en el artículo 61, fracción XII, en relación con el diverso 5o., fracción II, ambos de la Ley de Amparo.

b) Omisión legislativa contemplada en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, fracción II, constitucional.



c) La prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, respecto de la emisión de la resolución contenida en el oficio P091/2019, de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, al considerar que la parte quejosa debió agotar el principio de definitividad.

- En otro considerando, calificó como infundados los conceptos de violación en los cuales se hizo valer que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo son inconstitucionales por ser contrarios a los principios que consagran los artículos 1o., 16, 17 y 23 de nuestra Carta Magna.

- Consideró que las disposiciones reclamadas, si bien tal como lo señala el quejoso en sus conceptos de violación, no establecen lineamientos expuestos que fomenten el análisis de aquellos argumentos que propicien un pronunciamiento de fondo, sobre de otros, como pueden ser los que versen sobre cuestiones formales, ello no implica que por esa razón resulten ser contrarios a las normas constitucionales que señala.

- Lo anterior, pues conforme a la fracción XXX del artículo 73 de la norma fundamental el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas las facultades previstas para el propio Congreso, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

- De tal suerte que, carece de razón el quejoso al sostener que por el hecho de que las normas que impugna no contengan lineamientos expuestos que fomenten no sólo el análisis de cualquier agravio que pudiera provocar la invalidez del acto, sino el estudio de aquel argumento que propicie un enjuiciamiento de fondo que a su vez genere un mayor beneficio al particular, resultan ser inconstitucionales.

- Ello, pues la disposición constitucional de referencia contiene una regla que confiere poder a la autoridad legislativa, mas no un derecho subjetivo público a favor del gobernado; lo cual implica que hasta en tanto no se ejerza esa atribución por parte del Congreso de la Unión, a fin de adecuar dichas normas legales al texto del artículo 17 de la propia Constitución, las situaciones jurídicas imperantes en materia de resolución de recurso de revisión en sede administrativa no cambian.



- Sin que la existencia en los términos actuales de las normas legales cuya inconstitucionalidad se reclama, pueda estimarse contraria a los principios de justicia pronta y completa previstos en el artículo 17 de la Norma Fundamental.

- Refirió que, respecto del derecho de seguridad jurídica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que, 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.

- En ese sentido, sostuvo, la ley es acorde con el principio de seguridad jurídica, pues se aprecia que prevé los elementos indispensables para hacer valer el derecho de que se trata, por parte de los gobernados y para que, las autoridades actúen en consecuencia, sin incurrir en arbitrariedades.

- Estimó que carecen de fundamento los señalamientos del quejoso en el sentido de que las normas impugnadas generan una dilación innecesaria en la resolución de fondo derivado de la sanción que le fue impuesta en términos de la resolución correspondiente; y que la revocación para efectos permitirá que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a través del director de sanciones tenga una nueva oportunidad para emitir una resolución en la que refuerce la fundamentación y motivación de la sanción que le fue impuesta.

- Ello, pues el retraso en el trámite natural de un procedimiento seguido en forma de juicio no puede estimarse que cause un perjuicio de imposible reparación. Además, las autoridades del Estado Mexicano tienen la obligación de fundar y motivar debidamente todas sus resoluciones, lo que no debe verse desde la óptica de un perjuicio sino de un beneficio.

- Finalmente, se consideró que tampoco asiste razón al solicitante de amparo, en el argumento que vierte en su demanda relacionado con que las normas que impugna propician que las autoridades administrativas juzguen en más de una ocasión a un particular dentro de un procedimiento administrativo san-



cionador, lo que contraviene el principio non bis in ídem y por tanto el artículo 23 de la Constitución.

- Lo anterior, porque de las normas reclamadas se desprende que implícitamente establecen la posibilidad de que se declare una "nulidad para efectos" y a ese respecto, en un caso análogo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que el artículo 52, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al prever la posibilidad de declarar la nulidad de la resolución impugnada para ciertos efectos no transgrede el principio non bis in ídem.

- En la última parte de la sentencia, el Juez de Distrito estudió los conceptos de violación, dirigidos a combatir la resolución contenida en el oficio P091/2019, de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dentro del expediente CNBV.2C.8 RECURSO DE REVISIÓN 212(), 27/11/2018-27/11/2018", RR/578/EF/01 y su ejecución, mismos que declaró fundados, por lo que concedió el amparo para el efecto de que la autoridad dejara insubsistente la resolución reclamada y emitiera otra, en la que con base en el principio de mayor beneficio, analice la cuestión de fondo planteada por el recurrente en los agravios segundo y quinto.

7. En desacuerdo con la sentencia dictada, el quejoso y las autoridades presidente, vicepresidente jurídico, vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos y el Director General de Delitos y Sanciones, todos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, interpusieron recursos de revisión, de los que correspondió conocer al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismos que por acuerdo de seis de marzo de dos mil veinte, fueron registrados y admitidos con el numero RA. 85/2020.

En el recurso de revisión, el quejoso sostiene lo siguiente:

- El Juez de Distrito anuló de facto los criterios desarrollados en torno al control de constitucionalidad, llegando al absurdo de sostener que las normas impugnadas sólo podrían ser adecuadas al marco constitucional previsto en el artículo 17 constitucional hasta que el Congreso decida hacerlo.



- La sentencia es ilegal porque desconoce que el Poder Judicial de la Federación tiene facultades para declarar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general.

- Es insostenible que el Juez haya considerado que las normas impugnadas debían seguir rigiendo hasta en tanto el Congreso de la Unión decidiera modificarlas y adaptarlas al contenido del artículo 17 constitucional, pues es claro que el Juez tenía la obligación de tutelar el contenido de dicha disposición constitucional a través del sistema concentrado de la Constitución.

- El Juez se abstuvo de pronunciarse en relación con el planteamiento de forma exhaustiva, pues no detalló las razones por las cuales consideró que las normas impugnadas no eran contrarias al artículo 17 constitucional.

- Resulta preocupante que el Juez reconozca que la normatividad impugnada no establece lineamientos que fomenten el análisis de los argumentos que propicien un pronunciamiento de fondo sobre otros y pese a ello no haya declarado la inconstitucionalidad de la norma.

- Es ilegal la sentencia al considerar que los artículos impugnados no transgreden el principio de seguridad jurídica, pues el planteamiento del quejoso fue en el sentido de que la ausencia de límites claros en las normas genera inseguridad, pues las autoridades no deben tener margen para actuar de manera arbitraria.

- Las normas reclamadas sí permiten que se juzgue doblemente a los particulares, ya que no se impide que la autoridad administrativa pueda subsanar vicios formales.

Asimismo, el quejoso Eduardo Becerra Hernández y, las autoridades responsables presidente de la República y vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, hicieron valer revisión adhesiva.

El presidente de la República, en la revisión adhesiva, sostiene lo siguiente:



- Debe confirmarse el fallo recurrido ante lo inoperante de los agravios del recurrente, pues únicamente reitera lo manifestado vía conceptos de violación.

- Los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no son violatorios del principio *non bis in ídem* al prever una "nulidad para efectos", pues al respecto ya se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. XXXVII/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER LA POSIBILIDAD DE DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA 'PARA DETERMINADOS EFECTOS', NO VIOLA EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM."

- Es infundado el concepto de violación relativo a que los artículos impugnados contravienen el artículo 17 constitucional, ello pues de un análisis histórico a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se desprende que el legislador siempre ha procurado evitar los formalismos procedimentales, a efecto de que la autoridad se pronuncie sobre el fondo del asunto.

- El artículo 17 de la Constitución Federal, sólo es una de las normas a la que deben apegarse los tribunales, y éstos tienen que ajustar su actuación a todas.

**8.** En sesión de tres de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado de Circuito dictó sentencia en la cual determinó lo siguiente:

- Se desechó el recurso de revisión interpuesto por el vicepresidente jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al considerar que carece de legitimación.

- Lo anterior, pues el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio respecto a dicha autoridad, de tal suerte que, no se cumple el requisito previsto en el artículo 87 de la Ley de Amparo, consistente en que las autoridades responsables sólo pueden interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente al acto de cada una de ellas se haya reclamado;



- Por otro lado, se reconoció la legitimación de las restantes autoridades: presidente, vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos y director general de Delitos y Sanciones, todos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda vez que se trata de las autoridades responsables en el juicio de amparo indirecto y la sentencia recurrida no les resultó favorable a sus intereses.

- También reconoció la legitimación de la parte quejosa para interponer el recurso de revisión principal.

- Empero, se desechó la revisión adhesiva interpuesta por el vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Ello, pues si bien el Juzgado de Distrito sobreseyó en el juicio por lo que respecta al acto reclamado a esa autoridad consistente en la ejecución de la resolución contenida en el oficio P091/2019, de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dictada en el expediente CNBV.2C.8 RECURSO DE REVISIÓN 212(), 27/11/2018-27/11/2018", RR/578/EF/01, también resulta cierto que dicho sobreseimiento no es materia del recurso de revisión principal interpuesto por la parte quejosa.

- Se reconoció la legitimación del presidente de la República para interponer la revisión adhesiva dado que el Juez negó la protección constitucional por cuanto hace a las normas impugnadas y en la revisión, el quejoso combate esa determinación.

- Asimismo, se reconoció legitimación a la parte quejosa para interponer la revisión adhesiva, toda vez que el fallo al que se adhiere le resulta favorable en una parte, pues el Juzgado de Distrito le concedió la protección constitucional solicitada en temas de legalidad.

- Se estimaron oportunos los recursos de revisión hechos valer.

- Además, se consideró que debe quedar firme el sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito en el considerando cuarto de la resolución recurrida.



- Se estudiaron los agravios hechos valer en el recurso de revisión por los directores de área, ambos adscritos a la Dirección General Adjunta Jurídica de Procedimientos "C" de la Dirección General Contenciosa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en representación del presidente, del vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos, y del director general de Delitos y Sanciones, de la referida Comisión.

- Se consideraron fundados sus agravios, porque de la resolución reclamada en el juicio de amparo se advierte que el vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, actuó en suplencia por ausencia del presidente del referido órgano, por tanto, es a esta última autoridad a quien se le debe atribuir el acto impugnado y no a la recurrente.

- Por lo anterior, sobreseyó en el juicio constitucional, por lo que hace al vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, respecto del acto reclamado consistente en la emisión de la resolución contenida en el oficio P091/2019, de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dictada en el expediente CNBV.2C.8 RECURSO DE REVISIÓN 212(), 27/11/2018-27/11/2018", RR/578/EF/01, en términos del artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

- Derivado de lo anterior, por mayoría de razón, y por consecuencia lógica, se calificó como fundado el agravio hecho valer por el quejoso Eduardo Becerra Hernández, en su ocurso de revisión adhesiva, en la porción en la que precisa que deviene improcedente el recurso de revisión principal interpuesto, entre otras autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por el vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos, respecto del acto reclamado consistente en la emisión de la resolución contenida en el oficio P091/2019, de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, dictada en el expediente CNBV.2C.8 RECURSO DE REVISIÓN 212(), 27/11/2018-27/11/2018", RR/578/EF/01, ya que éste no fue quien formalmente la emitió, sino su presidente.

- En cambio, se consideró infundado el agravio relativo a la improcedencia del recurso principal interpuesto por el director general de Delitos y Sanciones de la referida Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ya que si bien



es cierto, esta autoridad no dictó la resolución que constituye el acto reclamado, lo cierto es que sí fue la que emitió la resolución primigenia que dio origen a la reclamada, por ende, en su caso, tendrá participación en el cumplimiento de la sentencia, cuya ejecución es la que le atribuyen en el ámbito de su competencia.

- Finalmente, agotadas las cuestiones de procedencia, se estimó que lo procedente era remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resolviera respecto de su competencia originaria, consistente en la inconstitucionalidad de los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**14. QUINTO.—Causas de improcedencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el Juez de Distrito y el Tribunal Colegiado no omitieron el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por las partes; asimismo, de oficio tampoco se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 61 de la Ley de Amparo.

**15. SEXTO.—Fijación de la litis.** De conformidad con el artículo 83 de la Ley de Amparo, así como de los puntos segundo, fracción III, tercero y noveno, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia originaria de esta Sala se circunscribe al análisis de la constitucionalidad de los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

16. Cabe precisar que esta sentencia no se ocupará del recurso de revisión interpuesto por el presidente, vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos y el Director General de Delitos y Sanciones, todos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda vez que, en él, únicamente se plantean cuestiones de legalidad cuya resolución atañe al Tribunal Colegiado de Circuito remitente (aunado a que por cuanto hace al vicepresidente de Supervisión, el órgano colegiado sobreseyó en el juicio).

17. Asimismo, esta Segunda Sala tampoco se pronunciará respecto de la revisión adhesiva del quejoso, pues está vinculada con el estudio de legalidad



efectuado por el Juzgado de Distrito, y, por tanto, deberá resolverla el Tribunal Colegiado de Circuito, en uso de su competencia delegada.

**18. SÉPTIMO.— Estudio de fondo.** En sus agravios, el quejoso y recurrente, sostiene que el Juez de Distrito erró su estudio, toda vez que soslayó los criterios desarrollados por los tribunales de la Federación en torno al control de constitucionalidad, llegando a sostener que las normas impugnadas sólo podrían ser adecuadas al marco constitucional previsto en el artículo 17 de la Constitución General de la República hasta que el Congreso de la Unión decida hacerlo.

19. Al respecto, cita la tesis P. LXX/2011 (9a.), de rubro: "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO."<sup>2</sup> y la diversa 2a. CLXII/2008, titulada "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU APLICACIÓN DIRECTA CORRESPONDE INDISTINTAMENTE A TODAS LAS AUTORIDADES ORDINARIAS O DE CONTROL CONSTITUCIONAL, SIEMPRE Y CUANDO NO DESAPLIQUEN, PARA ESE EFECTO, UNA LEY SECUNDARIA."<sup>3</sup>

20. Refiere que la sentencia no es exhaustiva al detallar las razones por las cuales las normas impugnadas no son contrarias al artículo 17 constitucional. Además de que, sí se transgrede el principio de seguridad jurídica, pues no existen límites claros en las normas y ello genera inseguridad.

21. Y finalmente, considera que las disposiciones combatidas sí permiten que se juzgue doblemente a los particulares, ya que la autoridad administrativa puede subsanar vicios formales.

22. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que los agravios hechos valer, son en una parte infundados y, en otra fundados, con base en las consideraciones que se expondrán a continuación.

<sup>2</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 557, con número de registro digital: 160480.

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, enero de 2009, página 781, con número de registro digital: 168177.



23. En principio, resulta infundado el agravio relativo a que las disposiciones combatidas sí transgreden el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

24. Lo anterior, pues esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado de manera reiterada que el principio de seguridad jurídica contenido en su expresión genérica en el artículo 16 de la Constitución Federal, se respeta por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre en 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, impidiéndole actuar de manera arbitraria o caprichosa, en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad.<sup>4</sup>

25. En efecto, el principio de seguridad jurídica plasmado en el artículo 16 constitucional debe entenderse en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que el gobernado sepa a qué atenerse en caso de su inobservancia, los elementos mínimos para hacer valer sus derechos, y

<sup>4</sup> Ese criterio se advierte, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta el dieciséis de agosto de dos mil diez por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. Disidentes los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas. Fue Ponente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Asimismo, se advierte de la contradicción de tesis 362/2010, resuelta por el Tribunal Pleno el veinticuatro de septiembre de dos mil doce, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldivar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza votaron en contra.

También se desprende de la jurisprudencia P./J. 190/2008, de rubro: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY QUE RIGE A ESE MEDIO DE DIFUSIÓN NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.", la cual en la parte que interesa refiere 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 crean, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por la otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad ..."



las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad, para evitar que cometan arbitrariedades o conductas injustificadas.

26. También se ha destacado, que el legislador no está obligado a establecer en un solo precepto legal todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden, válidamente, consignarse en diversos numerales del propio ordenamiento legal, e inclusive en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario.

27. Además, como acertadamente lo estableció el Juzgado de Distrito, esta Segunda Sala ha interpretado que dicho principio 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.

28. Así se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: "GARANÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES."<sup>5</sup>

29. Ahora, los artículos tildados de inconstitucionales disponen lo siguiente:

**"Artículo 91.** La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

<sup>5</sup> Tiene por texto "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 y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, con número de registro digital: 174094.



"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

"II. Confirmar el acto impugnado;

"III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y,

"IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente."

**"Artículo 92.** La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto. ..."

30. De la transcripción anterior, se advierte que las porciones normativas reclamadas, prevén que las autoridades administrativas, al resolver el recurso de revisión, en sede administrativa, podrán: desecharlo por improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto impugnado; declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

31. Por su parte el segundo de los numerales citados, en su primer párrafo establece que la resolución del recurso de revisión se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer, pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

32. Ello, pone en relieve que no existe la transgresión constitucional alegada por la parte quejosa, puesto que las normas impugnadas son claras y preci-



sas al delimitar las posibilidades de acción que tiene la autoridad al momento de resolver el recurso de revisión.

33. Ciertamente, al dictar el fallo respectivo, la autoridad administrativa está constreñida a: i) desechar o sobreseer en el recurso, ii) confirmar el acto impugnado, iii) declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y, iv) modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

34. Asimismo, la autoridad está obligada a fundar en derecho y examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente pudiendo invocar hechos notorios y, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

35. De tal suerte, que no existe imprecisión o arbitrariedad en la que pueda incurrir la autoridad al momento de fallar el recurso. Inclusive, cabe resaltar que derivado de esas facultades previstas por la ley, en el caso concreto se declaró la nulidad para efectos del acto administrativo reclamado, en beneficio del quejoso.

36. No pasa inadvertido, que el inconforme sostiene que las normas impugnadas generan inseguridad jurídica, debido a que permiten que la autoridad administrativa tenga la posibilidad de generar en su favor nuevas oportunidades que le permitan mejorar o reforzar la fundamentación y motivación de los actos que emite, debido a que no privilegian el estudio de fondo sobre el de las formalidades.

37. Sin embargo, tal y como se verá más adelante la circunstancia de que las normas reclamadas no establezcan que se debe privilegiar la resolución del fondo, no las torna inconstitucionales.

38. En otro aspecto, igualmente resulta infundado el agravio relativo a que las normas reclamadas son contrarias al principio non bis in ídem y, por tanto, al artículo 23 constitucional.



39. Lo anterior, porque tal y como lo determinó el Juez de Distrito, esta Segunda Sala ya se pronunció en el sentido de que el hecho de que se prevea la posibilidad de declarar la nulidad de la resolución impugnada para ciertos efectos no transgrede el principio non bis in ídem.

40. En efecto, al resolver el amparo directo en revisión 271/2016, esta Sala determinó que la *"nulidad para efectos"* surge cuando una resolución adolece de vicios formales y por lo tanto no evidencia pronunciamiento de fondo por parte del juzgador al no declararse un derecho ni la existencia de una obligación.

41. En ese precedente, se sostuvo que el artículo 52, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que prevé la nulidad *"para efectos"* del acto primario, precisamente por incumplir con requisitos formales, lo cual impide al juzgador entrar a conocer la cuestión de fondo, no vulnera el principio non bis in ídem consagrado en el artículo 23 constitucional.

42. Ello, pues la disposición no permite se juzgue dos veces al gobernado por los mismos hechos ni que la autoridad realice nuevas revisiones respecto de situaciones jurídicas sobre las cuales exista un pronunciamiento definitivo, sino que solamente le posibilita a subsanar los vicios formales que en su caso haya incurrido al emitir la resolución impugnada cuyo fondo no ha sido materia de pronunciamiento por no haberse declarado un derecho ni la existencia de una obligación.

43. De manera general el principio non bis in ídem implica que *"nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito"*, lo cual no se limita a la materia penal, porque conforme al diverso numeral 14 constitucional que prevé las formalidades esenciales del procedimiento debe regir en todas las ramas jurídicas.

44. En el amparo directo en revisión 1167/2000 esta Sala aplicó el principio non bis in ídem en materia administrativa e indicó que ese principio también implica que una misma persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos.



45. Sin embargo, posteriormente en el amparo en revisión 320/2007<sup>6</sup> esta Sala señaló que, tratándose de procedimientos administrativos, el principio non bis in ídem tutelado en el artículo 23 constitucional prohíbe que las autoridades efectúen nuevas revisiones respecto de situaciones jurídicas sobre las cuales ya existe un pronunciamiento definitivo con la característica de la cosa juzgada.

46. Del referido precedente, derivó la tesis 2a. XXXVII/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER LA POSIBILIDAD DE DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA 'PARA DETERMINADOS EFECTOS', NO VIOLA EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*."<sup>7</sup>

47. Pues bien, trasladando las consideraciones anteriores al caso concreto, resulta claro que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tampoco resultan contrarios al artículo 23 de la Constitución de la República, pues únicamente permiten subsanar los vicios formales que en su caso haya incurrido el inferior jerárquico al emitir la resolución impugnada cuyo fondo aún no ha sido materia de pronunciamiento por no haberse declarado un derecho ni la existencia de una obligación.

48. Es decir, en el caso concreto no puede hablarse de una transgresión al principio non bis in ídem puesto que todavía no existe pronunciamiento definitivo en el recurso de revisión, sino que, precisamente mediante la nulidad para efectos lo que se pretende es subsanar las violaciones formales para que, en el momento oportuno, la autoridad dirima el fondo del asunto.

<sup>6</sup> Aprobado el cuatro de julio de dos mil siete por unanimidad de cinco votos de los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y Ministra presidenta Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>7</sup> Tiene por contenido "El precepto aludido no viola el principio mencionado tutelado en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que sólo prevé la posibilidad de declarar la nulidad de la resolución impugnada 'para determinados efectos' por incumplir con requisitos formales, lo que impide al juzgador conocer la cuestión de fondo, y con ello evita que al particular se le juzgue dos veces por los mismos hechos y que la autoridad realice nuevas revisiones respecto de situaciones jurídicas sobre las cuales exista un pronunciamiento definitivo, pues la fracción citada sólo posibilita a la autoridad a subsanar los vicios formales que en su caso haya incurrido al emitir la resolución impugnada cuyo fondo no ha sido materia de pronunciamiento por no haberse declarado un derecho ni la existencia de una obligación.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, julio de 2016, Tomo I, página 779, con número de registro digital: 2011995.



49. Por lo anterior, debe confirmarse la determinación del Juez de Distrito, en el sentido de que los artículos impugnados no transgreden el principio non bis in idem previsto en el artículo 23 constitucional.

50. Finalmente, debe decirse que es fundado el agravio del quejoso relativo a que en la sentencia recurrida se soslayaron los criterios desarrollados por los tribunales de la Federación en torno al control de constitucionalidad, llegando a sostener que las normas impugnadas sólo podrían ser adecuadas al marco constitucional previsto en el artículo 17 de la Constitución General de la República hasta que el Congreso de la Unión decida hacerlo.

51. En efecto, es incorrecta la apreciación del Juez federal, puesto que *lato sensu*, el estudio de constitucionalidad consiste en confrontar las normas reclamadas con la Constitución General de la República, para hacer prevalecer esta última, de tal suerte que no puede argumentarse –en un juicio de amparo contra leyes– que una norma, aparentemente contraria al orden constitucional, debe seguir rigiendo en sus términos hasta en tanto el Congreso de la Unión la adecue.

52. Ello, pues se pasaría por alto el contenido de los artículos 1o.<sup>8</sup> y 133<sup>9</sup> de la Ley Fundamental, los cuales constituyen el fundamento del control de constitucionalidad, perdiendo de vista la finalidad consistente en hacer prevalecer la "*Ley Suprema de la Unión*" sobre cualquier ordenamiento.

53. Aunado a lo anterior, permitir el argumento del Juez, vaciaría de contenido a la finalidad del juicio de amparo, pues significaría que no habría ninguna

<sup>8</sup> "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"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."

<sup>9</sup> "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."



manera de expulsar una norma inconstitucional del orden jurídico nacional, sino hasta que la disposición reclamada fuera adecuada a la Constitución General de la República por los órganos legislativos competentes.

54. Por tanto, como lo sostiene el recurrente, lo técnicamente correcto era, siguiendo los métodos interpretativos establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, confrontar las normas impugnadas con los derechos contenidos en la Constitución Federal, particularmente el artículo 17, en relación con la justicia pronta, para así determinar la validez o invalidez de las normas.

55. No obstante lo anterior, aun siendo fundado el agravio en estudio, es procedente confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado respecto de los artículos tildados de inconstitucionales, en virtud de que, a la luz de una interpretación conforme, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que éstos no son contrarios al mandato constitucional.

56. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el control constitucional de las normas generales por parte del Juez constitucional, debe considerar la legitimidad democrática de las leyes, esto es, ha de otorgarse un peso específico al principio democrático de que las decisiones públicas han de realizarse por los representantes populares y no por los Jueces; por lo cual, si una norma admite dos o más entendimientos posibles, se debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

57. Así lo estableció esta Sala en la jurisprudencia 2a./J. 176/2010, de rubro: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Dice "La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible



58. De la misma forma, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las leyes gozan de una presunción de constitucionalidad, la cual debe considerarse al momento de ejercer el escrutinio constitucional en materia de derechos humanos; así, se determinó que los Jueces deben realizar una interpretación conforme en sentido estricto de las normas, lo cual implica que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas de las mismas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que torne a su contenido normativo acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte y evitar aquellas, cuya adopción implique incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; sólo en caso de que la interpretación conforme no evite la incidencia de la norma interpretada en algún contenido constitucional, el Juez debe determinar la irregularidad de esa norma.

59. Tiene aplicación por analogía la tesis P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, que lleva por título: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."<sup>11</sup>

---

preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.". *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646, con número de registro digital: 163300.

<sup>11</sup> Lleva de contenido "La posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los Jueces del país –al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano–, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los



60. Sobre la posibilidad de desarrollar una interpretación conforme, debe aclararse que esta regla interpretativa opera previo al juicio de invalidez; antes de determinar la invalidez de un precepto es necesario agotar cualquier posibilidad de significado de la norma que resulte compatible con el orden constitucional y convencional.<sup>12</sup>

61. Pues bien, a la luz de estos referentes interpretativos, se procede a analizar los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los cuales, como se demostrará, no violan la Constitución, siempre y cuando se interpreten de manera conforme en sentido estricto.

62. Cabe recordar que, en el caso concreto, el quejoso sostuvo en su demanda de amparo que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al prever la nulidad para efectos, sin ningún tipo de modulación, inhiben el dictado de una resolución de fondo en el recurso de revisión, puesto que permite el estudio preferente de vicios de forma sobre los de fondo, lo cual resulta contrario al artículo 17, tercer párrafo, del Máximo Ordenamiento de la República.

63. Por tanto, es necesario traer a colación el contenido del precepto constitucional que se estima transgredido:

**"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.

---

tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es Parte." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 552, con número de registro digital: 160525.

<sup>12</sup> Apoya lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), que esta Sala comparte, de título y subtítulo "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 239, con número de registro digital: 2014332.



"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales."

64. Como se observa en la transcripción, la norma constitucional establece el derecho de acceso a la administración de justicia por tribunales, los cuales deben estar expeditos para su impartición en los plazos y términos que fijen las leyes y deberán emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, así como de forma gratuita (derecho de justicia pronta y expedita).

65. Es importante resaltar, que el párrafo tercero del artículo 17 constitucional –que se estima vulnerado por las normas reclamadas– fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, como resultado de un profundo análisis y debate entre diversas organizaciones públicas, civiles, educativas y de impartición de justicia, entre otras.

66. En efecto, el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, el entonces presidente de la República, solicitó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) que organizara foros de consulta para elaborar un conjunto de propuestas y recomendaciones para garantizar un mayor y mejor acceso a la justicia.

67. Éstos, posteriormente denominados "*Diálogos por la Justicia Cotidiana*", fueron convocados en noviembre de dos mil quince, por el Gobierno de la República, en conjunto con el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y recogieron algunos de los principales problemas en el acceso a la justicia en el país.<sup>13</sup>

68. En lo que interesa para el análisis de mérito, la mesa 8 denominada "*Resolución del Fondo del Conflicto y Amparo*", se enmarcó en los siguientes objetivos: 1) garantizar el acceso a una justicia pronta y efectiva y, para ello, propiciar que

<sup>13</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di\\_logos\\_Justicia\\_Cotidiana.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf)



las autoridades resuelvan el fondo de los conflictos; 2) fortalecer el juicio de amparo como medio de protección de los derechos humanos.

69. En cuanto a la resolución del fondo de los conflictos, la mesa encontró que, en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, e incluso en la atención de conflictos en instancias no judiciales sino administrativas, se encuentra vigente una práctica formalista y de aplicación tajante o irreflexiva de la ley, dejando de lado la materia o controversia que lleva a los ciudadanos a recurrir a una ventanilla o tribunal.<sup>14</sup>

70. Para cambiar esa práctica, la mesa concluyó que era necesario fomentar una cultura entre servidores públicos, especialmente entre juzgadores, para que prioricen la resolución efectiva de los conflictos por encima de aspectos formales o de proceso.

71. En ese sentido, se sostuvo que, era necesaria la incorporación de un nuevo principio de justicia en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un impulso clave para propiciar que los conflictos sean resueltos de fondo.

72. De manera complementaria a la inclusión de ese principio constitucional, la mesa subrayó que era necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva del orden jurídico en todos los niveles para identificar aquellas disposiciones que permiten o incentivan a las autoridades a perder de vista el fondo de un conflicto ante cuestiones formales.

73. En virtud de lo anterior, el veintiocho de abril de dos mil dieciséis, el presidente de la República presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la *"Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de resolución de fondo del conflicto"*.

74. En la exposición de motivos relativa, se expuso lo siguiente:

---

<sup>14</sup> Pág. 233, ibidem.



"El artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho que tiene toda persona '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'.

"Por su parte, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que el Estado Mexicano es Parte, reconoce el derecho de toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados a 'interponer un recurso efectivo'.

"Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es Parte, reconoce en el artículo 25.1 el derecho de toda persona 'a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales'.

"Para hacer efectivo este derecho no basta con garantizar el acceso formal a un recurso, ni que en el proceso se produzca una decisión judicial definitiva. Un recurso sólo se considera efectivo si es idóneo para proteger una situación jurídica infringida y da resultados o respuestas.

"...

"En noviembre de 2015, el Gobierno de la República, en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, convocó a representantes de todos los sectores a los diálogos por la justicia cotidiana.

"En este ejercicio de diálogo amplio y plural, se diagnosticaron los principales problemas de acceso a la justicia y se construyeron soluciones. Una de las conclusiones fue que en la impartición de justicia en todas las materias y en el ejercicio de la abogacía y defensa legal en nuestro país prevalece una cultura procesalista. Esto genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado y, por lo tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada.



"Asimismo, se identificaron dos categorías de obstáculos de acceso a la justicia: i) excesivas formalidades previstas en la legislación y ii) la inadecuada interpretación y aplicación de las normas por los operadores del sistema de justicia.

"... La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno ha establecido que la potestad del legislador derivada del artículo 17 de la Constitución Federal para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará justicia, no es ilimitada, los presupuestos procesales deben sustentarse en los principios y derechos contenidos en la propia Constitución.

"Por ello, en los diálogos por la justicia cotidiana se indicó que el aspecto normativo de este problema requiere de una revisión profunda del orden jurídico en todos los niveles para identificar y ajustar aquellas disposiciones contenidas en las leyes generales, federales y de las entidades federativas que per se impiden el acceso a la justicia o que fomentan que se atiendan aspectos formales o de proceso en detrimento de la resolución de la controversia.

"En cuanto al aspecto interpretativo y de aplicación de la norma, se encontró que en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, las leyes se aplican de forma tajante o irreflexiva, y no se valora si en la situación particular cabe una ponderación que permita favorecer la aplicación del derecho sustantivo por encima del derecho adjetivo para resolver la controversia, desde luego sin aplicar este último arbitrariamente.

"Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia en pro del formalismo. También la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los tribunales deben resolver los conflictos que se les plantean evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo. Los juzgadores al interpretar los requisitos y formalidades procesales que prevén las leyes, deben tener presente la ratio de la norma y los principios pro homine e in dubio pro actione para evitar que aquéllos impidan un enjuiciamiento de fondo.



"...

"Para hacer frente a este aspecto de la problemática, en los diálogos por la justicia cotidiana se recomendó llevar a cabo una reforma que eleve a rango constitucional el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto.

"Este deber exige también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial.

"La incorporación explícita de este principio en la Constitución Federal busca que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país, se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional.

"La incorporación de esta prevención evitará que en un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio se impongan obstáculos entre la acción de las autoridades y las pretensiones de los justiciables, o bien, límites a las funciones de las autoridades en la decisión de fondo del conflicto.

"Con esta reforma de ninguna manera se busca obviar el cumplimiento de la ley. La efectividad del derecho de acceso a la justicia no implica pasar por alto el mandato del párrafo segundo del artículo 17 constitucional de impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. Permitir que los tribunales dejen de observar los principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, daría lugar a un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos.

"En efecto, los juzgadores deben apegarse a los principios que rigen la función judicial, como el de debido proceso y el de equidad procesal, y que garantizan la seguridad jurídica y credibilidad en los órganos que administran justicia. Lo que pretende esta iniciativa no es la eliminación de toda formalidad,



ni soslayar disposiciones legales, en cambio, se busca eliminar formalismos que sean obstáculos para hacer justicia. ..."

75. Al dictaminar la iniciativa de mérito, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República, consideraron pertinente la propuesta del presidente, para fortalecer las previsiones del orden jurídico y así, promover y garantizar el acceso de toda persona a un procedimiento sencillo, eficaz y protector de sus derechos humanos.

76. Sostuvieron que la iniciativa presidencial en torno al deber de privilegiar la solución del conflicto de fondo sobre los formalismos procesales, responde al propósito de facilitar el conocimiento y la resolución del asunto planteado por encima de las formalidades procesales, sobre la base de los principios de igualdad de las partes, el debido proceso y el ejercicio del derecho de cada persona en un procedimiento seguido en forma de juicio. El dictamen de mérito fue aprobado sin discusión ni modificación alguna.

77. Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora, se enfatizó que los formalismos procesales han generado que la justicia sea lenta y que no deje satisfecho a nadie. Por ello, se dijo "la reforma que esta dictaminadora propone a consideración de esta Soberanía cambiará de fondo el actual modelo de administrar justicia, pues obligará a todas las autoridades a estudiar los conflictos que le son planteados, no sólo desde una óptica procesal, sino con la finalidad de resolver los problemas planteados por las personas."

78. En suma, se concluyó que la reforma acerca la justicia a las personas, responde a la imperiosa necesidad de resolver de fondo los conflictos, privilegiar la impartición de justicia y hacer efectivo el derecho de que se administre justicia de forma pronta y expedita. El dictamen de mérito, igualmente fue aprobado sin discusión ni modificación alguna.

79. Finalmente, derivado del proceso legislativo, el quince de septiembre de dos mil diecisiete, se promulgó el *"Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares)."* Por cuanto a la



adición al artículo 17 constitucional, la reforma de conformidad con su transitorio segundo,<sup>15</sup> entrará en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el catorce de marzo de dos mil dieciocho.

80. Pues bien, del anterior análisis se advierte que, el Constituyente Permanente, consideró que, para hacer frente a la problemática consistente en la "*cultura procesalista*", la cual genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado el fondo y, por tanto, sin resolver, la controversia efectivamente planteada, debía adicionarse al artículo 17 constitucional, el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto.

81. Se dijo, que este deber exige también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial.

82. Asimismo, se precisó que la incorporación explícita de este principio en la Constitución Federal pretende que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país, se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional.

83. Cabe señalar que, la reforma al artículo 17 constitucional, complementa y fortalece lo dispuesto por los artículos 8.1. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que estatuyen el derecho de acceso a la justicia.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> **"Segundo.** La reforma del primer párrafo del artículo 16 y la adición de un nuevo tercer párrafo al artículo 17 constitucional entrarán en vigor a los ciento ochenta días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto, y en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas."

<sup>16</sup> "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



84. Es así, puesto que tal y como lo sostuvo el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tutela judicial efectiva consagrada como derecho humano en los artículos 8.1. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>17</sup> y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>18</sup> garantiza al particular el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, es decir, todo aquel que tenga necesidad de que se le administre justicia tendrá plena seguridad de recibirla por los órganos jurisdiccionales permanentemente estatuidos con antelación al conflicto, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución.

85. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Gutiérrez y Familia Vs. Argentina*, determinó que los Jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin

---

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."

"Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

<sup>17</sup> En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil dos, Serie C. No. 97, párrafos 50 y 52, en la que sostuvo que la tutela judicial efectiva se encuentra consagrada como derecho humano en los numerales que se citan de la mencionada convención.

<sup>18</sup> Este tribunal ha determinado que la tutela judicial efectiva se encuentra consagrada como derecho humano en el artículo 17 constitucional en las jurisprudencias siguientes: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL." (Novena Época. Registro: 188804. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 113/2001, página 5). "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES." (Novena Época. Registro: 172759. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, materia constitucional, tesis 1a./J. 42/2007, página 124).



de no sacrificar la justicia en pro del formalismo y la impunidad, pues de lo contrario *"se conduce a la violación de la obligación internacional del Estado de prevenir y proteger los derechos humanos y menoscaba el derecho de la víctima y de sus familiares a saber la verdad de lo sucedido, a que se identifique y se sancione a todos los responsables y a obtener las consecuentes reparaciones"*.<sup>19</sup>

86. Asimismo, en los casos *Bulacio Vs. Argentina* y *Suárez Peralta Vs. Ecuador*, sostuvo que *"el derecho a la tutela judicial efectiva exige a los Jueces que dirijan el proceso de modo a evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos"*.<sup>20</sup>

87. Conforme a lo anterior, es claro que el artículo 17 constitucional, tercer párrafo, abona al derecho fundamental de tutela judicial efectiva previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, pues implica la obligación para las autoridades judiciales y aquellas con funciones materialmente jurisdiccionales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial. Debiendo tener presente la *ratio* de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.

88. Sentado el análisis anterior, como se adelantó, a la luz del artículo 17, tercer párrafo, de la Constitución General de la República y su teleología, las normas reclamadas no transgreden el derecho de justicia pronta y expedita, y por tanto no son inconstitucionales, si se interpretan en el sentido de que, al resolver el recurso de revisión, la autoridad debe privilegiar la emisión de un pronunciamiento de fondo, sobre las formalidades del procedimiento.

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gutiérrez y Familia Vs. Argentina, sentencia de 25 de noviembre de 2013, párr. 99.

Véase también el caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 211, y Caso *De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párrs. 120 y 125.

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Bulacio Vs. Argentina*, supra, párr. 115, y Caso *Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 93.



89. Se debe insistir que la aplicación del principio de interpretación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella interpretación de la ley aplicable que derive en un resultado que sea acorde al texto de la Ley Suprema, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles.

90. Así –como ya se dijo– el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe optar, en la medida de lo posible, por aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

91. En el caso que nos ocupa, la interpretación de los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puede hacerse en el sentido literal de que, cuando en el estudio del recurso de revisión respectivo, uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado (sin importar si se trata de cuestiones formales o de fondo), bastará con el examen de dicho punto para obviar a los restantes agravios, aunque a la postre pudieren otorgar un mayor beneficio al gobernado; con base en ello, *prima facie*, se podría establecer que son inconstitucionales, pues su texto es insuficiente y oscuro, en virtud de que no privilegian la resolución de fondo. Sin embargo, esta interpretación conllevaría a un resultado no acorde con el artículo 17, tercer párrafo, constitucional.

92. Por tanto, para evitar el resultado indicado y armonizar los preceptos cuestionados con la Ley Fundamental del país se opta por su interpretación conforme al artículo 17, tercer párrafo citado, el cual dispone, que siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

93. Luego, con base en la interpretación conforme al artículo 17, tercer párrafo, constitucional de los preceptos impugnados se opta por interpretarlos en el sentido de que sí prevén el principio de justicia pronta, expedita y mayor beneficio, sin que la falta de mención expresa de dicha garantía sea motivo sufi-



ciente para considerar que la transgrede, pues de acuerdo a lo razonado con antelación con la adición hecha por el Constituyente Permanente al referido artículo 17, este principio permeó el sistema de justicia a nivel nacional.

94. En otras palabras, a la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, todas las autoridades judiciales y aquellas con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país, se vieron sometidas a su imperio y, por tanto, obligadas a acatarla.

95. Es decir, a partir del catorce de marzo de dos mil dieciocho, data en que entró en vigor la adición al artículo 17 constitucional en materia de solución del fondo del conflicto, las autoridades deben privilegiar la resolución de los conflictos sometidos a su potestad, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión.

96. Ello, con independencia de que en el decreto respectivo se expusiera que *"en los casos en que se requiera, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar a las modificaciones en cuestión, respectivamente, las leyes generales y las leyes federales, así como las leyes de las entidades federativas."*; lo anterior, pues como se desprende del análisis teleológico de la reforma, la intención del Constituyente Permanente fue que el principio adicionado trastocara todo el sistema de justicia nacional para que las autoridades privilegiaran una resolución de fondo sobre la forma.

97. Con la interpretación de mérito se preserva la constitucionalidad de los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se garantiza la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

98. Cabe reiterar que la interpretación conforme de las normas encuentra asidero en el principio de conservación de ley, que a su vez se fundamenta en el de seguridad jurídica y en el de legitimidad democrática del legislador. En este contexto resulta que la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley sólo procede cuando no se advierta una interpretación conforme a la Constitución.

99. Además, conforme al principio *pro persona*, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe maxi-



mizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha técnica permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar la declaración de inconstitucionalidad de una norma.

100. Ello, adquiere mayor relevancia en el caso concreto, toda vez que en el hipotético caso de que se declarara la inconstitucionalidad de los artículos cuestionados, se generaría un vacío legal que, lejos de un beneficio le depararía un perjuicio al quejoso, puesto que perdería la nulidad para efectos que ya obtuvo derivado de la resolución del recurso de revisión y, además, la determinación de éste quedaría sin ningún sustento legal.

101. Por lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no transgreden el derecho de justicia pronta y expedita, siempre y cuando se interpreten de manera conforme con el artículo 17, tercer párrafo de la Constitución General de la República.

**102. OCTAVO.—Revisión adhesiva.** Por lo explicado en el considerando anterior, resulta infundada la revisión adhesiva interpuesta por el presidente de la República.<sup>21</sup>

103. En efecto, con independencia de las reformas que se han hecho a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, lo cierto es que tal y como se determinó, a la entrada en vigor de la adición del párrafo tercero del artículo 17 constitucional, el principio de mayor beneficio permeó a todo el ordenamiento nacional, por lo que las autoridades que realicen actos materialmente jurisdiccionales deben observarlo, al emitir las resoluciones de su competencia.

104. En el caso concreto, a efecto de evitar una contradicción de las normas reclamadas con el referido artículo constitucional y por tanto evitar una declara-

<sup>21</sup> No procede declararla sin materia, toda vez que las consideraciones de la sentencia recurrida fueron modificadas por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



toria de invalidez y consecuentemente un vacío legal, debe optarse por la interpretación relativa a que, en el recurso de revisión del acto administrativo, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos, la autoridad deberá privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

**105. NOVENO.—Reserva de jurisdicción.** Una vez examinadas las cuestiones de constitucionalidad competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reserva jurisdicción al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que previno en el conocimiento del presente asunto, para que se haga cargo de los restantes temas de legalidad expuestos en el recurso de revisión interpuesto por el presidente, vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos y el director general de Delitos y Sanciones, todos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como la revisión adhesiva interpuesta por el quejoso.

106. Cabe señalar que, en uso de su competencia delegada, el Tribunal Colegiado de Circuito oficiante, deberá analizar si en el caso concreto la autoridad responsable, aplicó las normas controvertidas en el juicio de amparo, conforme a la interpretación sostenida por esta Sala Constitucional en la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.**—En la materia de la revisión se **confirma** la sentencia recurrida, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

**SEGUNDO.**—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Eduardo Becerra Hernández, contra los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conforme a lo determinado en el considerando séptimo de esta sentencia.

**TERCERO.**—Es **infundada** la revisión adhesiva interpuesta por el Presidente de la República.



CUARTO.—Se **reserva jurisdicción** al noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para los efectos precisados en el considerando noveno de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

**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. 37/2017 (10a.) y aislada 2a. XXXVII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas y 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 190/2008 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 5, con número de registro digital: 165991.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 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 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIAL-**



**MENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES (DOF DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017).**

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en el cual alegó que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que prevén la resolución del recurso de revisión en sede administrativa, son contrarios al mandato previsto en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que no contemplan que se privilegie la resolución de fondo del asunto sobre los formalismos procedimentales. La Jueza de Distrito que conoció del asunto consideró que la disposición constitucional de referencia contiene una regla que confiere poder a la autoridad legislativa, mas no un derecho subjetivo público a favor de la persona, lo cual implica que hasta en tanto no se ejerza esa atribución por parte del Congreso de la Unión, a fin de adecuar las normas legales al texto del artículo 17 de la propia Constitución, las situaciones jurídicas imperantes en materia de resolución de recurso de revisión en sede administrativa no debían cambiar.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que a la entrada en vigor de la adición al artículo 17, tercer párrafo, contenida en el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, todas las autoridades judiciales y aquellas con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país deben privilegiar la resolución de fondo de los conflictos sometidos a su potestad sobre los formalismos procedimentales, siempre y cuando no se afecte la igualdad entre las partes. Lo anterior, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión.

Justificación: Del análisis de la reforma constitucional mencionada, se advierte que el Constituyente Permanente consideró que, para hacer frente a la problemática consistente en la "cultura procesalista", la cual genera



que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado el fondo y, por tanto, sin resolver la controversia efectivamente planteada, debía adicionarse al artículo 17 constitucional, el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto. Se dijo, que este deber exige también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial. Además, se precisó que la incorporación explícita de tal principio en la Constitución General pretende que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional. Por lo anterior, esta Sala concluye que a la entrada en vigor de la referida adición, todas las autoridades jurisdiccionales deben privilegiar la resolución de los conflictos sometidos a su potestad, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión, puesto que del análisis teleológico de la reforma constitucional, se desprende la intención relativa a que este principio adicionado apoyara todo el sistema de justicia nacional para que las autoridades privilegiaran una resolución de fondo sobre la forma, evitando así reenvíos de jurisdicción innecesarios y dilatorios de la impartición de justicia.

## 2a./J. 16/2021 (11a.)

Amparo en revisión 53/2021. Eduardo Becerra Hernández y otros. 30 de junio 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Jocelyn Montserrat Mendizabal Ferreyro.

Tesis de jurisprudencia 16/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. LOS ARTÍCULOS 91 Y 92 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO TRANSGREDEN EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO) SI SON INTERPRETADOS CONFORME AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

Hechos: Un quejoso promovió juicio de amparo indirecto en el cual alegó que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que prevén la resolución del recurso de revisión en sede administrativa, son contrarios al mandato previsto en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que no contemplan que se privilegie la resolución de fondo del asunto sobre los formalismos procedimentales. La Jueza de Distrito que conoció del asunto negó el amparo por cuanto hace a la inconstitucionalidad reclamada, pues consideró que la disposición constitucional de referencia contiene una regla que confiere poder a la autoridad legislativa, mas no un derecho subjetivo público a favor de la persona, lo cual implica que hasta en tanto no se ejerza esa atribución por parte del Congreso de la Unión, a fin de adecuar las normas legales al texto del artículo 17 de la propia Constitución, las situaciones jurídicas imperantes en materia de resolución de recurso de revisión en sede administrativa no debían cambiar.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no transgreden el derecho de acceso a la justicia si se interpretan de conformidad con el artículo 17, tercer párrafo, de la Constitución General de la República, en el sentido de que, al resolver el recurso de revisión, la autoridad debe privilegiar la emisión de un pronunciamiento de fondo sobre los formalismos procedimentales.

Justificación: El principio de interpretación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella interpretación de la ley aplicable que derive en un resultado que sea acorde al texto de la Ley Suprema, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. En el caso, la interpretación de los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento



Administrativo, puede hacerse en el sentido literal de que, cuando en el estudio del recurso de revisión respectivo, uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado (sin importar si se trata de cuestiones formales o de fondo), bastará con el examen de dicho punto para obviar los restantes agravios, aunque a la postre pudieren otorgar un mayor beneficio a la persona; con base en ello, prima facie, se podría establecer que son inconstitucionales, pues su texto es insuficiente y oscuro, en virtud de que no privilegian la resolución de fondo. Sin embargo, esta interpretación conllevaría un resultado no acorde con el artículo 17, tercer párrafo, constitucional. Por tanto, para evitar el resultado indicado y armonizar los preceptos cuestionados con la Ley Fundamental del país, se opta por su interpretación conforme al precepto constitucional citado, el cual dispone que siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales (principio de mayor beneficio). Sin que la falta de mención expresa del referido principio en las normas reclamadas sea motivo suficiente para considerar que lo transgreden, pues de la exposición de motivos relativa se advierte que la intención del Constituyente Permanente al adicionar el referido artículo 17, fue que el principio permeara el sistema de justicia a nivel nacional, de tal suerte que, por la entrada en vigor de la reforma, las autoridades se encuentran obligadas a acatarlo.

## 2a./J. 17/2021 (11a.)

Amparo en revisión 53/2021. Eduardo Becerra Hernández y otros. 30 de junio 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Jocelyn Montserrat Mendizabal Ferreyro.

Tesis de jurisprudencia 17/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 103, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, FRACCIONES I, II, V Y VI, Y TERCERO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 151, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA NI EL DERECHO A LA LIBERTAD DE COMERCIO PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 5 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE COMERCIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIONES VIII Y XI, 99, 100, PÁRRAFO SEGUNDO, 101, 103, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, FRACCIONES I, II, V Y VI, Y TERCERO, 113, FRACCIÓN XX, Y 147, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIONES VIII Y XI, 99, 100, PÁRRAFO SEGUNDO, 101, 103, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, FRACCIONES I, II, V Y VI, Y TERCERO, 113, FRACCIÓN XX, Y 147, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN MÍNIMA DEL ESTADO EN MATERIA DE EDUCACIÓN, PROPIEDAD Y POSESIÓN PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 3 Y 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**



**EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 158, FRACCIÓN XI, 159 Y 160, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 6, APARTADO A, FRACCIÓN II, Y 16, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 158, FRACCIÓN XI, 159 Y 160, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4, PÁRRAFO NOVENO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 163 Y 164 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 163 Y 164 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN LOS DERECHOS DE AUDIENCIA Y AL DEBIDO PROCESO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

AMPARO EN REVISIÓN 62/2021. EXPRESIÓN BASE DE LA CREATIVIDAD, S.C. 29 DE SEPTIEMBRE 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: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver el recurso de revisión identificado al rubro y;

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la demanda de amparo. Por escrito presentado el once de noviembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspon-



dencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, **Expresión Base de la Creatividad, Sociedad Civil**, por conducto de su representante legal Martha Eugenia Olavarría Cabrer, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal contra los actos del Congreso de la Unión, del presidente de la República, del secretario de Gobernación y del director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, consistentes en la expedición, promulgación, refrendo y publicación de los **artículos 34, fracciones VIII y XI, 99, 100, párrafo segundo, 101, 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero; 107, 113, fracción XX, 114, fracción XV, 115, fracción XIV, 147, fracción II, 149, fracción III, 151, párrafos segundo y tercero, 158, fracción XI, 159, 160, fracción VIII, 163, 164 y 170, fracción VIII, de la Ley General de Educación**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve (por virtud de su sola vigencia).

2. La parte quejosa invocó como derechos fundamentales violados los reconocidos en los artículos 1o., 2o., 3o., fracción VI, 4o., 5o., 11, párrafo cuarto, 14, 16 y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13, párrafos tercero y cuarto, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 13, párrafos cuarto y quinto, del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; relató los antecedentes del asunto y planteó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

3. SEGUNDO.—**Trámite ante el Juzgado de Distrito.** La Jueza Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, a quien por razón de turno correspondió conocer del asunto, mediante acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve, ordenó la formación del expediente respectivo y su correspondiente registro bajo el número **1692/2019**. Asimismo, **desechó la demanda** por lo que hace a los actos reclamados del secretario de Gobernación y del director general adjunto del Diario Oficial de la Federación consistentes en el refrendo y la publicación de los preceptos reclamados (por actualizarse de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo —no ser combatidos por vicios propios—) y, por lo demás, **admitió la demanda**.



4. Seguidos los trámites de ley, el diecinueve de febrero de dos mil veinte, la Jueza de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó la respectiva sentencia en la que resolvió **sobreser en el juicio**.

5. TERCERO.—**Recurso de revisión**. Inconforme con la anterior determinación, la parte quejosa, por conducto de su autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, interpuso recurso de revisión por escrito presentado el seis de marzo de dos mil veinte en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México; del cual, por razón de turno, correspondió conocer al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo presidente, mediante acuerdo de diez de agosto de dos mil veinte, **admitió a trámite el recurso** y registró el expediente con el número **97/2020**.

6. Por su parte, mediante escrito presentado el diecinueve de agosto de dos mil veinte en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, el presidente de la República, en su calidad de autoridad responsable y por conducto del funcionario que detenta su representación, **se adhirió al recurso de revisión**; y, a través del auto de diecisiete de septiembre siguiente, la Magistrada presidenta **admitió** esa adhesión.

7. CUARTO.—**Resolución del Tribunal Colegiado de Circuito**. Seguidos los trámites legales, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dictó la resolución correspondiente el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, mediante la cual **revocó la sentencia recurrida, declaró infundada la revisión adhesiva y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación** para que resolviera el tema de fondo materia de su competencia.

8. QUINTO.—**Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación**. Por acuerdo de doce de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el recurso de revisión bajo el expediente **62/2021** y determinó que es procedente asumir la competencia originaria de este Alto Tribunal para conocer del asunto; asimismo, ordenó que el asunto se turnara al Ministro Alberto Pérez Dayán y se enviaran los autos a esta Segunda Sala para su radicación.



9. Mediante auto de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el asunto fue avocado al conocimiento de esta Segunda Sala por su presidenta.

10. Finalmente, el proyecto de sentencia se publicó en términos de los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo, así como del Acuerdo General Plenario Número 7/2016.

#### CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer el 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; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con el quinto transitorio<sup>1</sup> de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como en lo previsto en los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado en ese medio de difusión oficial el trece de mayo de dos mil trece, porque fue interpuesto en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto en la que subsiste el problema de constitucionalidad respecto de los artículos 34, fracciones VIII y XI, 99, 100, párrafo segundo, 101, 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero; 107, 113, fracción XX, 114, fracción XV, 115, fracción XIV, 147, fracción II, 149, fracción III, 151, segundo párrafo, 158, fracción XI, 159, 160, fracción VIII, 163, 164 y 170, fracción VIII, de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, además de que no resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** No es el caso de analizar la oportunidad del recurso de revisión y la legitimación de quien lo interpuso,

<sup>1</sup> "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



tanto en lo principal como en lo adhesivo, pues de estos temas se ocupó debidamente el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en su conocimiento.

13. TERCERO.—**Sentencia de primera instancia.** La Jueza de Distrito **sobreseyó en el juicio** por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, porque la parte quejosa carece de interés para acudir al juicio, con base en las consideraciones que se refieren a continuación:

- Las normas reclamadas conforman un sistema normativo que regula la forma en que las instituciones particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios prestarán el servicio de educación, así como los requisitos que los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado y por los particulares deberán satisfacer.

- Estas disposiciones legales son de naturaleza heteroaplicativa, en razón de que su aplicación se condiciona, en **primer lugar**, a la designación por parte de la Secretaría de Educación Pública de la instancia que habrá de ejercer las atribuciones vinculadas con el funcionamiento de los planteles educativos; en **segundo lugar**, a la emisión de los lineamientos bajo los cuales habrá de operar el Sistema Nacional de Información de la Infraestructura Física Educativa; y, **por último**, a que la instancia designada por la Secretaría de Educación Pública, expida los lineamientos para establecer las obligaciones que deben cumplirse en los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación; condicionantes que en el caso no se han verificado.

- Mientras no se verifiquen las condicionantes reseñadas no podrán iniciar vigencia y tener aplicación las disposiciones tildadas de inconstitucionales; por tanto, las condiciones en que la parte quejosa está autorizada para impartir el servicio de educación permanecerán vigentes sin ninguna afectación en los términos en los que lo ha venido haciendo. De ahí que, en el caso, no existe una afectación inmediata a los derechos subjetivos de la parte impetrante que haya nacido con la sola vigencia de los artículos, sino que se requiere de un acto posterior de aplicación para que produzca efectos en su ámbito.



14. CUARTO.—**Fallo del Tribunal Colegiado de Circuito.** El Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto, resolvió lo siguiente:

**I. Determinó que las normas reclamadas** son de naturaleza autoaplicativa, en razón de que desde su entrada en vigor someten a las escuelas privadas a un régimen específico y, en ese tenor, les imponen cargas que modifican su esfera jurídica, sin necesidad de un acto ulterior de aplicación, conforme a lo siguiente:

- Los artículos 34, fracciones VIII y XI, y 99, párrafo primero, 99, 100, párrafo segundo, 101, 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero, 107, 113, fracción XX, 114, fracción XV, 115, fracción XIV, 147, fracción II, de la Ley General de Educación **contienen obligaciones que resultan aplicables desde su entrada en vigor.**

- Si bien el legislador ordenó que la autoridad administrativa emita los lineamientos conforme a los cuales las personas que proporcionen educación, cumplan lo establecido en ley respecto de los muebles e inmuebles, instalaciones y servicios para impartir educación, lo cierto es que, aun sin existir esos lineamientos, las normas en comento ya imponen restricciones, límites, prohibiciones o conductas específicas de hacer o de permitir o de no hacer a cargo de las instituciones privadas de educación.

- Aun cuando los artículos transitorios de la Ley General de Educación remiten a la realización de diversas acciones necesarias para su aplicación, en ninguno de ellos difiere o pospone la entrada en vigor de la ley; por el contrario, los transitorios tercero y quinto son enfáticos en señalar que seguirán aplicándose las normas preexistentes, en lo que no contravenga sus disposiciones.

- El resto de las disposiciones reclamadas de la Ley General de Educación contienen un entramado de obligaciones para sus distintos destinatarios que están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto —como lo serían las relativas a las visitas que podrán llevar las autoridades educativas a las escuelas—; sin embargo, **en su conjunto, todas las normas reclamadas constituyen un sistema normativo complejo que, para efectos de este juicio, debe apreciarse como autoaplicativo en su integridad, en virtud de que los particulares que impartan educación básica con autorización o reconocimiento oficial**



**ya se encuentran sujetos al nuevo régimen de intervención del Estado, que les impone obligaciones en torno a los bienes que utilizan para su actividad, así como en la forma en que prestan el servicio educativo.** Invoca como apoyo el criterio sustancial contenido en la jurisprudencia 2a./J. 162/2015 (10a.), de la Segunda Sala, de título y subtítulo: "PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO COMPLEJO, RESULTA IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR."

**II. Declaró infundada la revisión adhesiva** porque sus agravios se limitaban a insistir en que se actualizaba el motivo de improcedencia previsto en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo –con lo cual se agotaron los temas propios de esa adhesión–.

**III. Desestimó la causal de improcedencia no estudiada por el Juez de amparo**, a saber, la prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo invocada por el Congreso de la Unión y el presidente de la República, toda vez que la amparista sí acredita la afectación que le generan las normas reclamadas, en la medida en que **exhibió copias certificadas de la autorización con vigencia indefinida** expedida por la Secretaría de Educación Pública para impartir educación básica.

**IV. Reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación** para que resolviera el tema de fondo materia de su competencia.

15. QUINTO.—**Aspectos relativos a la procedencia.** Sobre este aspecto, se advierten dos tópicos, a saber:

16. **A.** Esta Segunda Sala **advierte de oficio la actualización de una causa de improcedencia** que será expuesta al tenor del artículo 93, fracción III, de la Ley de Amparo que dispone que el órgano jurisdiccional que conozca de la revisión, "para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, **siempre que los motivos sean diversos a los considerandos por el órgano de primera instancia**".



17. En efecto, conforme al artículo 108, fracciones IV y VIII, de la Ley de Amparo, que prevén que la demanda debe expresar "la norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame" y "los conceptos de violación", se infiere que los quejosos están obligados a esgrimir conceptos de violación en contra de los actos que combatan por considerarlos violatorios de sus derechos fundamentales; de lo contrario deberá declararse improcedente el juicio con base en la aplicación relacionada de esta norma con el diverso 61, fracción XXIII, del mismo ordenamiento, que dispone el juicio de amparo es improcedente "en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley.". Es ilustrativa la tesis de esta Segunda Sala de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, FALTA DE. DEBE SOBRESEERSE EL AMPARO Y NO NEGARSE."<sup>2</sup>

18. En el caso, la solicitante del amparo, aun cuando señala como normas reclamadas los **artículos 107, 114, fracción XV, 115, fracción XIV, de la Ley General de Educación**, no les atribuye vicio de inconstitucionalidad alguno, es decir, no plantea concepto de violación en contra de su contenido; de ahí que, con fundamento en el artículo 63, fracción V, en relación con los diversos artículos 61, fracción XXIII, y 108, fracción VIII, de la Ley de Amparo, **se impone sobreseer en el juicio respecto de esos preceptos legales.**

19. **B.** Por lo demás, este Alto Tribunal, mediante el punto noveno, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>3</sup> publicado en el Diario Oficial de

<sup>2</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo IV, Primera Parte, Julio-diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, página ciento setenta y uno, con número de registro digital: 206488, que dice: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, FALTA DE. DEBE SOBRESEERSE EL AMPARO Y NO NEGARSE. Si se omite en la demanda de amparo expresar los conceptos de violación o sólo se combate el acto reclamado diciendo que es incorrecto, infundado, inmotivado, que no se cumplieron las formalidades del procedimiento u otras expresiones semejantes, pero sin razonar porque se considera así, tales afirmaciones, tan generales e imprecisas, no constituyen la expresión de conceptos de violación requerida por la fracción VII del artículo 166 de la Ley de Amparo, y la Suprema Corte no puede analizar el acto de autoridad combatido, lo cual determina la improcedencia del juicio, de conformidad con la fracción XVIII del artículo 73, en relación con el 166, fracción VII, de la Ley de Amparo, y con apoyo en el artículo 74, fracción III, de dicha ley, debe sobreseerse el juicio y no negarse el amparo."

<sup>3</sup> "**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: ...



la Federación de trece de mayo de dos mil trece, delegó a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia para pronunciarse, aun tratándose de recursos de revisión en los que subsiste el problema de constitucionalidad de normas generales federales o locales, sobre la procedencia del juicio; por lo que los pronunciamientos que al respecto hagan esos tribunales, por regla general, adquieran carácter terminal.

20. Así, en el caso, el tribunal *ad quem* ha agotado el aspecto de procedencia del juicio, incluso, lo relativo al interés para acudir al presente juicio, sobre lo cual, al analizar los agravios planteados contra la determinación del Juez a quo, concluyó que la empresa quejosa sí demostró contar con interés legítimo para impugnar las normas reclamadas y, más aún, que incluso cuando algunas de ellas **están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto, en su integridad constituyen un sistema normativo complejo que debe apreciarse de naturaleza autoaplicativa.**

21. Así, esa consideración relativa a que la parte quejosa demostró su interés para acudir al juicio de amparo a combatir las normas reclamadas como un sistema complejo –abarcando las disposiciones que se refieren a las facultades de verificación de la autoridad y a la imposición de medidas precautorias–, rigen el sentido del presente fallo y, por ende, **no pueden ser objeto de una nueva revisión por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

22. Máxime que no se actualiza el supuesto a que se refiere la jurisprudencia 2a./J. 98/2017 (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL EJERCER SU COMPETENCIA DELEGADA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DESESTIMAN ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DEL FONDO DEL ASUNTO O LOS EFECTOS DE UNA POSIBLE CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN FEDERAL, ESA DECISIÓN NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.",<sup>4</sup> porque las

---

"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."

<sup>4</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, agosto de dos mil diecisiete, Tomo II, página ochocientos diecisiete, con número de registro digital: 2014804,



argumentaciones expuestas por el tribunal del conocimiento no involucraron aspectos vinculados con el fondo del asunto, es decir, no constituyen razonamientos relacionados con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados que pudieran considerarse un exceso en la competencia delegada que le fue conferida.

23. SEXTO.—**Conceptos de violación.** Dado que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento se hizo cargo de los agravios planteados por la recurrente en la revisión y, en ese tenor, levantó el sobreseimiento en relación con las normas reclamadas, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo,<sup>5</sup> **se procede al análisis de los conceptos de violación** expuestos en la demanda en relación con el tema competencia de esta Segunda Sala.

24. Cabe precisar que, dada la extensión de los conceptos de violación planteados en la demanda, se estima inconducente reproducirlos o sintetizarlos en considerando aparte, por lo que, con la única finalidad de agilizar el análisis

---

que dice: "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. SI AL EJERCER SU COMPETENCIA DELEGADA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DESESTIMAN ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DEL FONDO DEL ASUNTO O LOS EFECTOS DE UNA POSIBLE CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN FEDERAL, ESA DECISIÓN NO VINCULA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Como consecuencia de los diversos acuerdos generales para delegar en los Tribunales Colegiados de Circuito, entre otras, la facultad para analizar las causas de improcedencia de los juicios de amparo indirecto en revisión de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esos órganos jurisdiccionales deben limitarse a depurar las cuestiones de improcedencia y, en su caso, remitir el asunto al Alto Tribunal para la resolución de fondo procedente; supuesto en el cual, en principio, debe respetarse lo resuelto por aquéllos, porque en los aspectos de procedencia se erigen como órganos terminales de decisión. No obstante, cuando las razones ofrecidas por los Tribunales Colegiados de Circuito para desestimar las cuestiones de improcedencia involucren pronunciamientos sobre el fondo del asunto, no hay obstáculo para estudiar de nueva cuenta la procedencia del juicio, particularmente, los razonamientos relacionados con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, pues dichos órganos no deben fijar criterios que rebasen la competencia delegada que les fue conferida, ni vincular al Máximo Tribunal a estudiar los conceptos de violación, con base en una sentencia previa que implícita o explícitamente dispuso respecto de la concesión del amparo o los efectos que a ésta deben darse."

<sup>5</sup> "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: ...

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y **dictará la que corresponda.**"



de esta ejecutoria, se introducirán de manera simultánea en el estudio de fondo, conforme a un orden de prelación lógico que atiende a los temas siguientes:

- **Tema I.** Incorporación de los bienes muebles e inmuebles de los planteles educativos privados al Sistema Educativo Nacional.

- **Subtema I.1.** Derechos de intervención mínima del Estado en materia de educación, propiedad y posesión previstos en los artículos 3o. y 14 de la Constitución Federal.

- **Subtema I.2.** Derecho de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

- **Subtema I.3.** Derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

- **Tema II.** Desarrollo de entrevistas, toma de fotografías y videograbación en visitas domiciliarias.

- **Subtema II.1.** Derecho de protección de datos personales previsto en los artículos 6o., apartado A, fracción II, y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

- **Subtema II.2.** Principio del interés superior del menor previsto en el artículo 4o., párrafo noveno. de la Constitución Federal.

- **Tema III.** Medidas precautorias y correctivas.

- **Subtema III.1.** Derechos de audiencia y debido proceso previstos en el artículo 14 de la Constitución Federal.

- **Subtema III.2.** Derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

- **Tema IV.** Facultades de comprobación en relación con los costos por concepto del servicio de educación prestado por particulares.



- **Subtema IV.1.** Derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

- **Subtema IV.2.** Derecho a la libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Constitución Federal.

- **Tema V.** Prohibición de comercializar bienes o servicios notoriamente ajenos al servicio educativo.

- **Tema VI.** Becas.

- **Subtema VI.1.** Derecho a la libertad de trabajo previsto en el artículo 5o. de la Constitución General.

- **Subtema VI.2.** Derechos tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

25. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** A continuación, se procede al estudio de la constitucionalidad de las normas reclamadas.

26. **Tema I. Incorporación de los bienes muebles e inmuebles de los planteles educativos privados al Sistema Educativo Nacional.** Las pretensiones atinentes a este tema se oponen contra los artículos 34, fracciones VIII y XI, 99, 100, párrafo segundo, 101, 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero, 113, fracción XX, y 147, fracción II, de la Ley General de Educación, que dicen:

"**Artículo 34.** En el Sistema Educativo Nacional participarán, con sentido de responsabilidad social, los actores, instituciones y procesos que lo componen y será constituido por: ...

"**VIII.** Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;

"**XI.** Los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación."



**"Artículo 99.** Los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, así como los servicios e instalaciones necesarios para proporcionar educación, forman parte del Sistema Educativo Nacional.

"Dichos muebles e inmuebles deberán cumplir con los requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, resiliencia, pertinencia, integralidad, accesibilidad, inclusividad e higiene, incorporando los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, para proporcionar educación de excelencia, con equidad e inclusión, conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría.

"La Secretaría operará el Sistema Nacional de Información de la Infraestructura Física Educativa, a fin de realizar sobre ésta diagnósticos y definir acciones de prevención en materia de seguridad, protección civil y de mantenimiento. Dicho sistema contendrá la información del estado físico de los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación, mismo que se actualizará de manera permanente en colaboración y coordinación con las autoridades de la materia. Su operación estará determinada en los lineamientos previstos en el artículo 103 de esta ley y será de observancia general para todas las autoridades educativas."

**"Artículo 100. ...**

"Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los requisitos de construcción, diseño, seguridad, estructura, condiciones específicas o equipamiento que sean obligatorios para cada tipo de obra, las autoridades educativas, los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes y los particulares que impartan educación en términos de esta ley, atenderán las disposiciones que en la materia establezca la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Protección Civil, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, así como aquellas que se refieran a la materia de obra pública y servicios relacionados



con la misma, adquisiciones, arrendamientos y servicios, además de los lineamientos emitidos por la Secretaría a los que se refiere el artículo 103 de esta ley y las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a nivel federal, local y municipal."

**"Artículo 101.** Para que en un inmueble puedan prestarse servicios educativos, deben obtenerse las licencias, autorizaciones, avisos de funcionamiento y demás relacionados para su operación a efecto de garantizar el cumplimiento de los requisitos de construcción, diseño, seguridad, estructura, condiciones específicas o equipamiento que sean obligatorios para cada tipo de obra, en los términos y las condiciones de la normatividad municipal, estatal y federal aplicable. Además de lo anterior, deberá obtenerse un certificado de seguridad y operatividad escolar expedido por las autoridades correspondientes, en los términos que para tal efecto emita la Secretaría. Los documentos que acrediten el cumplimiento de dichos requisitos, deberán publicarse de manera permanente en un lugar visible del inmueble.

"Todos los planteles educativos, públicos o privados, deben cumplir con las normas de protección civil y de seguridad que emitan las autoridades de los ámbitos federal, local y municipal competentes, según corresponda.

"En la educación que impartan los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, debe demostrarse además el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 147, fracción II de la presente ley."

**"Artículo 103.** La Secretaría, a través de la instancia que determine para efecto de ejercer sus atribuciones referidas en este capítulo, emitirá los lineamientos para establecer las obligaciones que deben cumplirse para los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación.

"Dichos lineamientos, deberán contener los criterios necesarios relativos a la seguridad, higiene, asesoría técnica, supervisión estructural en obras mayores, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de los recursos asignados a la construcción y mantenimiento de las escuelas, los cuales serán, entre otros:



"I. Especificaciones y normas técnicas para la elaboración de estudios, proyectos, obras e instalaciones y supervisión en materia de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación;

"II. Procedimientos mediante los cuales se certifique a los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación; ...

"V. Esquemas de seguimiento técnico y administrativo en los casos que corresponda respecto a la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación de los inmuebles;

"VI. Programas para la prevención y atención de los daños causados a los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación por desastres naturales o fenómenos antropogénicos; y, ...

"Las autoridades educativas de los Estados y de la Ciudad de México, en el ámbito de su competencia, a través de las instancias que para tal efecto disponga su legislación, realizarán las actividades correspondientes en materia de infraestructura educativa, con apego a los ordenamientos jurídicos que las rijan, las disposiciones de la presente ley y las normas técnicas respectivas que emita la Secretaría."

"**Artículo 113.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: ...

"**XX.** Emitir los lineamientos para los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación, así como lo relativo a la seguridad, asesoría técnica, supervisión estructural en obras mayores de las escuelas."

"**Artículo 147.** Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten: ...



"II. Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, de protección civil, pedagógicas y de accesibilidad que la autoridad otorgante determine, en coadyuvancia con las autoridades competentes, conforme a los términos previstos en las disposiciones aplicables."

27. Tema que se divide en tres subtemas que se desarrollan a continuación:

28. **Subtema I.1 Derechos de intervención mínima del Estado en materia de educación, propiedad y posesión previstos en los artículos 3o. y 14 de la Constitución Federal.** La parte quejosa aduce que las normas reclamadas de la Ley General de Educación violan los indicados derechos, **en cuanto incorporan al Sistema Educativo Nacional los bienes muebles, inmuebles e instalaciones de los planteles educativos privados**, habida cuenta de que:

a) La Constitución Federal no establece que los bienes de los particulares deban formar parte de algún sistema sujeto a la regulación y vigilancia del Estado, sino que, al contrario, conforme a ella los particulares tienen la libertad de establecer y dirigir sus escuelas privadas conforme a las "normas mínimas en materia educativa". Más aún, el artículo 3o. de la Ley Fundamental hace referencia a los planteles educativos como el espacio fundamental para el proceso de enseñanza, pero no lo integra al Sistema Educativo Nacional.

b) Los particulares que optan por prestar servicios educativos conservan los derechos fundamentales de los que son titulares, y sólo están obligados a obtener el permiso previo de la autoridad y a cumplir con los planes y programas del Estado conforme al artículo 3o., fracción VI, constitucional.

c) La rectoría de la educación a cargo del Estado no justifica que la propiedad de los particulares sea objeto de empadronamiento y, menos aún, de verificación en exceso de las competencias de la autoridad educativa.

d) En muchas ocasiones los bienes inmuebles y muebles destinados a la prestación del servicio de educación pertenecen a terceros; y, además, existe una gran cantidad de esos bienes que pueden ser destinados a la prestación del indicado servicio (incluyendo obligaciones de pago, derechos de autor, efectivo, plantas, árboles, estatuas, relieves, pinturas, palomares, estanques, criaderos, manantiales, líneas telefónicas, hipotecas, etcétera), sin que exista justificación constitucional para ser incorporados al Sistema Educativo Nacional.



e) Las abrogadas Ley General de Educación y Ley General de Infraestructura Física Educativa no establecían esa incorporación de los bienes muebles e inmuebles al Sistema Educativo Nacional.

29. Son **infundados** los argumentos sintetizados, debiendo destacarse que el **derecho a la propiedad** –es decir, a tener propiedades– constituye un derecho humano de rango constitucional reconocido en los artículos 14, párrafo segundo, de la Carta Magna<sup>6</sup> y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;<sup>7</sup> y que debe ser entendido como el poder directo e inmediato sobre una cosa, que atribuye a su titular la capacidad de usarla, disfrutarla y disponer de ella de manera libre sin más limitaciones que las que establezcan las leyes; esto es, **no se trata de un derecho de ilimitado ejercicio, sino que debe desarrollarse dentro de los parámetros que válidamente disponga la ley.**

30. Por su parte, el **derecho de posesión** es un poder que las personas tienen sobre un bien o derecho y en virtud del cual pueden ejecutar actos materiales sobre ellos. Este derecho difiere del de propiedad porque si bien en virtud de la posesión los bienes o derechos pueden usarse y disfrutarse, lo cierto es que, tratándose de la propiedad, además, se tiene la prerrogativa de disponer de la cosa; lo que pone de manifiesto que no toda posesión implica propiedad.

31. Sin embargo, lo relevante es que ambos derechos se encuentran protegidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen que "nadie podrá ser privado de la libertad o de sus **propiedades, posesiones** o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.", y que "nadie puede ser molestado en su **persona, familia, domicilio,**

<sup>6</sup> "Artículo 14. ...

"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."

<sup>7</sup> "Artículo 21. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. ..."



**papeles o posesiones**, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

32. Ahora, el quince de mayo de dos mil diecinueve fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto de la reforma a la Constitución Federal en materia educativa, que dio lugar al actual artículo 3o. que, en lo que interesa al tema en estudio, dispone lo siguiente:

**"Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado –Federación, estados, Ciudad de México y Municipios– impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. **La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.**

**"Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.**

(Derogado tercer párrafo, D.O.F. 15 de mayo de 2019).

**"La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva.** Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

**"El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.**

**"Las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, se reconoce su contribución a la transformación social. Tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional. ...**



**"Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación. ...**

**"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:**

**"a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el párrafo cuarto, y la fracción II,** así como cumplir los planes y programas a que se refieren los párrafos décimo primero y décimo segundo, y

**"b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley. ..."**

33. En la disposición constitucional reproducida, el Constituyente Permanente estableció de manera expresa que la educación es un derecho de toda persona, especialmente de la niñez, y, más aún, que la educación básica –conformada por la inicial, preescolar, primaria y secundaria– y la media superior, serán obligatorias. Además, en consistencia con la relevancia del citado derecho, **se otorga la rectoría de la educación al Estado dentro de un escenario de igualdad sustantiva**, quien en esta encomienda, tiene la obligación de priorizar el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación de los servicios educativos.

34. Así, la Ley Fundamental **creó un nuevo Sistema Educativo Nacional**, como el instrumento establecido por el Constituyente Permanente para lograr los objetivos constitucionales en comento –entre otros–; es decir, el Estado, en su calidad de rector de la educación, tiene como herramienta el indicado Sistema Educativo Nacional precisamente para ejercer esa rectoría, esto es, para planear, dirigir, controlar y evaluar la operatividad de los servicios de educación en sus diferentes tipos, niveles, modalidades y vertientes, atendiendo a las prioridades y estrategias que fijó el Poder Reformador de la Constitución.



**35. Dentro de estas prioridades y estrategias adquieren especial relevancia los planteles educativos que, en términos exactos del Texto Constitucional, "constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza y aprendizaje", por lo que el Estado tiene la carga de garantizar que "los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones de su entorno, sean idóneas y contribuyan a los fines de la educación".**

36. Sobre este punto, conviene atender al dictamen de las Comisiones Unidas de Educación y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados publicado en la Gaceta Parlamentaria el veinticuatro de abril de dos mil diecinueve –que retomó en algunos aspectos las exposiciones de motivos desarrolladas en las iniciativas de reforma respectivas<sup>8</sup> y, en otros, las ajustó–, y que, en lo que interesa, dispone lo siguiente:

"... El derecho a la educación fue consagrado en la **Constitución de 1917** como un derecho social bajo la encomienda de desarrollar todas las facultades de la persona con lo cual se busca alcanzar su desarrollo en todas las etapas de la vida, entendiendo con ello que no se agota con la instrucción educativa, sino que su realización es de manera progresiva y permanente entre los integrantes de la sociedad con el fin de potenciar sus capacidades y aptitudes.

"Esta concepción es reflejada en los **diversos instrumentos suscritos y ratificados por México** entre los que se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 12, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XII, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 26, la Convención de los Derechos del Niño en su artículo 28, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 24, además del Convenio 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo en sus artículos 26, 27 y 29.

<sup>8</sup> (1) Del presidente de la República; (2) de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, de Movimiento Ciudadano y del Partido de la Revolución Democrática; (3) de la diputada de Movimiento Ciudadano Julieta Macías Rábago; (4) del diputado de Morena Erik Isaac Morales Elvira; (5) de la diputada de Movimiento Ciudadano Dulce María Méndez de la Luz Dauzón; y (6) del diputado independiente José Ricardo Gallardo Carmona.



"De estas disposiciones convencionales y del bloque de constitucionalidad mandatado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamos la imperiosa tarea del Estado Mexicano para que cumpla la función que le asiste como sujeto obligado para garantizar este derecho, **a través de medidas legislativas y de política públicas que posibiliten el acceso, la permanencia y la continuidad de la prestación de los servicios educativos a las personas en función de las necesidades diferenciadas de los sectores sociales que componen nuestra Nación. ...**

"Las y los integrantes de este órgano legislativo resaltan como **mínimos indispensables para el Estado**, las siguientes obligaciones de fuente convencional y constitucional:

"• **Lograr el acceso universal al Sistema Educativo Nacional**, combatir la deserción y el abandono escolar;

"• **Mantener en óptimas condiciones la infraestructura física educativa y el equipamiento de las escuelas y centros educativos, eficientando su uso para el eficaz disfrute del derecho a la educación**, particularmente de los sectores en vulnerabilidad social; ...

"Bajo esta visión, las y los que dictaminan buscan recuperar la esencia de nuestro artículo 3o. constitucional y **detonar las bases de la construcción de un Acuerdo Educativo Nacional con la participación de todos los sectores involucrados**, que responda al interés de los titulares del derecho a la educación, que reconozca y respete los derechos de los demás actores que participan en el proceso de enseñanza y aprendizaje como lo es el magisterio y **que revalore el papel de los planteles educativos al asegurar óptimas condiciones para la prestación de los servicios de educación pública.**

"Con estos lineamientos para la generación de la nueva escuela de México, las dictaminadoras coinciden en dotar de un marco constitucional donde se garantice el derecho a la educación de las personas y **se asuma la rectoría del Estado para que se realice de manera efectiva, con base en los principios y valores que nuestra sociedad se ha dado para lograr una transformación que lleve a un bienestar justo, democrático e igualitario. ...**"



37. Como puede apreciarse, en el proceso que dio lugar a la reforma constitucional –que constituye una herramienta útil para fijar el sentido de la norma al tenor del criterio sustancial contenido en la tesis P. III/2005, de rubro: "LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO."–,<sup>9</sup> se pugnó porque se incorporaran como bases del Sistema Educativo Nacional la universalidad en su acceso, esto es, que todas las personas tuvieran acceso a él, así como el mantenimiento en óptimas condiciones de la infraestructura física educativa y del equipamiento de las escuelas y centros educativos; lo que obedece a la necesidad de revalorar el papel de los planteles educativos que requieren funcionar en condiciones óptimas para prestar el servicio de educación, pues sólo así se ejercerá de manera efectiva la rectoría del Estado en la materia.

38. Consideraciones que finalmente fueron consignadas en el Texto Constitucional en la medida en que, se insiste, da relevancia fundamental en el proceso de enseñanza y aprendizaje a los planteles educativos, ordenando al Estado el ejercicio de su rectoría para garantizar que los materiales didácticos, la infra-

<sup>9</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de dos mil cinco, página noventa y ocho, con número de registro digital: 179277, que dice: "LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO. Las normas legales, al ser producto del proceso legislativo, adquieren existencia jurídica hasta que éste culmina; de manera que sólo pueden estar contenidas en el texto de la ley resultante y no en alguno de los documentos internos que conforman dicho proceso, por lo que lo consignado en éstos no vincula al órgano aplicador (e intérprete) del derecho. Consecuentemente, tales documentos únicamente pueden mover el ánimo del juzgador respecto del alcance que se le debe adscribir a la norma -al decidir si el caso sometido a su consideración se encuentra o no previsto en la misma-, en función de los méritos de sus argumentos. Es decir, **los documentos del proceso legislativo resultan determinantes para fijar el sentido de la norma legal exclusivamente en aquellas instancias en que el Juez decide atender las razones contenidas en ellos, por estimar que son de peso para resolver el problema de indeterminación que se le presenta en el caso concreto.** Por tanto, habida cuenta que los documentos mencionados sólo constituyen una herramienta interpretativa de la norma legal, y que lo dicho en ellos no tiene carácter jurídico vinculador, sino persuasivo, resulta evidente que lo dispuesto en éstos, en los casos en que se encuentre en contradicción con lo prescrito en la norma jurídica, no puede provocar un conflicto que deba resolver el Juez para poder fijar el alcance de la disposición aplicable al caso particular, lo que sí acontece cuando dos normas jurídicas de igual jerarquía se encuentran en contradicción. Así, la función de los documentos del proceso legislativo se limita a orientar al juzgador sobre la manera de integrar o colmar lagunas en aquellos aspectos en que la norma resulta indeterminada, pero no en competir con ella sobre la prescripción que debe prevalecer respecto de cuestiones que sí están previstas en aquella."



estructura educativa, su mantenimiento y las condiciones de su entorno sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.

39. Así, **se deduce que los planteles educativos constituyen un aspecto central de la educación, por lo que deben incluirse en la rectoría del Estado en la materia que, como se ha apuntado, se ejerce a través del Sistema Educativo Nacional**; sobre todo porque queda claro que la finalidad de regular la infraestructura, materiales, equipamiento y condiciones de esos planteles es la de hacer eficiente la prestación del servicio de educación en un contexto de universalidad.

40. Asimismo, debe destacarse que el artículo 3o. de la Constitución General, en su segundo párrafo, indica que la **educación impartida por el Estado "además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica"**; mientras que, en el cuarto párrafo, refiere que se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, tendiendo a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y a fomentar el amor a la patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, además de que promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje; y, en la fracción II, indica que "el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios".

41. Situación que revela que, en principio, es deber del Estado garantizar que todos reciban educación, desde luego, la impartida por éste; empero, **no es el único que puede ofrecer el servicio educativo, sino que la misma disposición constitucional permite que los particulares presten ese servicio en todos sus tipos y modalidades**, estableciendo ciertas especificidades al respecto en la fracción VI, a saber:

**a) La educación privada deberá ajustarse a los términos que establezca la ley;**

**b) El Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares según los lineamientos legales;**



c) En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el párrafo cuarto, y la fracción II, así como cumplir los planes y programas oficiales;

- Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público **en los términos que establezca la ley.**

42. Sin embargo, la regulación propia de los particulares que imparten educación no se limita o se agota con estas pautas, toda vez que, lo que subyace, es que el ya citado segundo párrafo del artículo 3o. constitucional **dispone tajantemente que "corresponde al Estado la rectoría de la educación", lo que pone de manifiesto que aun la impartida por la iniciativa privada está sujeta a esa rectoría** y, evidentemente, a los principios constitucionales, desde luego, en lo que le resulten aplicables de acuerdo con sus características.

43. En esos términos, ese tipo de educación no constituye una actividad de ejercicio ilimitado aun cuando esté en manos de particulares, sino que el Estado interviene a través de una regulación que influye o condiciona su actuación y que, por ende, los obliga a que actúen de manera distinta a como actuarían si esa regulación no existiera; lo que encuentra su fundamento, precisamente, en la rectoría en el proceso educativo para cumplir con los fines y criterios constitucionales.

44. Así, es claro que las instituciones educativas privadas forman parte del Sistema Educativo Nacional –que, se insiste, constituye el instrumento del Estado para ejercer su rectoría en la materia–, lo que genera que deben satisfacer las obligaciones atinentes a ese sistema, pero también que deben recibir el apoyo pertinente para solucionar sus problemas siempre en pro de la educación.

45. Además, dado que igualmente es consistente con las cualidades de la educación privada, a ésta resulta aplicable el criterio que rige a los planteles educativos, esto es, la consideración de que se constituyen como un espacio fundamental para el aprendizaje y la enseñanza, por lo que la regulación que el



Estado impone para lograr que estén en óptimas condiciones la infraestructura, materiales, equipamiento y condiciones de esos planteles, a efecto de que puedan prestar el servicio de educación de manera eficiente, debe ser observada por los particulares que imparten educación.

46. Máxime que no debe soslayarse que, según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía –sin contar la educación para adultos–, la matrícula escolar en el país cuenta con 25'004,004 (veinticinco millones cuatro mil cuatro) alumnos en la educación básica –que comprende la inicial, preescolar, primaria y secundaria–, 5'144,673 (cinco millones ciento cuarenta y cuatro mil seiscientos setenta y tres) en la media superior, y 4'061,644 (cuatro millones sesenta y un mil seiscientos cuarenta y cuatro) en la educación superior; lo que revela que estos educandos –que son menores y jóvenes–, constituyen el principal objetivo de tutela de los criterios del nuevo Sistema Educativo Nacional, dado que así lo indica expresamente el Texto Constitucional al precisar que "... el Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos".

47. En esa virtud, dado que lo prioritario para el Constituyente Permanente es que se ejerza de manera eficiente la impartición de la educación salvaguardando siempre la situación de los menores y jóvenes, se justifica aún más que las medidas estatales para lograr que la infraestructura, materiales y equipamiento de los planteles escolares se encuentren en condiciones óptimas, resulten aplicables tanto para el sector público como para el privado, toda vez que, finalmente, son los niños, niñas, adolescentes y jóvenes quienes físicamente acuden y se ubican en esos planteles, por lo que en ellos debe existir un contexto de suficiencia de recursos, de adecuado desempeño, de ambiente sano y de seguridad.

48. De otra manera, el Estado se vería imposibilitado para garantizar la educación eficiente; siendo que, precisamente, la rectoría en la materia que le fue otorgada se materializa a través de la creación de una regulación que acote las directrices que permitan lograr los objetivos constitucionales.

49. Pues bien, el Poder Reformador de la Constitución dejó al legislador la obligación de ajustar la ley secundaria correspondiente a los nuevos paráme-



tros por virtud de los artículos 73, fracción XXV, de la Carta Magna que faculta al Congreso de la Unión "para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad", y séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional que dispone que "El Congreso de la Unión **deberá realizar las reformas a la legislación secundaria correspondiente**, a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación de este decreto."; conforme a lo cual el Poder Legislativo Federal expidió la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

50. Esta ley, conforme a su artículo 1o., "garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte", y tiene como objeto "**regular la educación que imparta el Estado** –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, sus organismos descentralizados **y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios**, la cual se considera un servicio público y **estará sujeta a la rectoría del Estado**".

51. En efecto, en consistencia con la Constitución General, la Ley General de Educación regula la educación que se imparte en el país reiterando la rectoría del Estado que rige tanto para la impartida por el Estado y sus organismos descentralizados como para los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial. Y, en esos términos, da contenido al Sistema Educativo Nacional, al que define, en su artículo 31, como "el **conjunto de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de la educación** que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, desde la educación básica hasta la superior, **así como por las relaciones institucionales** de dichas estructuras y su vinculación con la sociedad mexicana, sus organizaciones, comunidades, pueblos, sectores y familias". Y, en el artículo 32, precisa que en el indicado Sistema Educativo Nacional "se concentrarán y coordinarán



los esfuerzos del Estado, de los sectores social y privado, **para el cumplimiento de los principios, fines y criterios de la educación establecidos por la Constitución**".

52. Es en este escenario que se expidieron las normas reclamadas (artículos 34, fracciones VIII y XI, 99, 100, párrafo segundo, 101, 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero, 113, fracción XX, y 147, fracción II), cuyo contenido se refiere a continuación:

- Integra al Sistema Educativo Nacional a: **a)** las instituciones educativas de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; y, **b)** los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación (artículo 34, fracciones VIII y XI).

- Reitera que los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, así como los servicios e instalaciones necesarios para proporcionar educación, **forman parte del Sistema Educativo Nacional, por lo que deberán cumplir con los requisitos** de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, resiliencia, pertinencia, integralidad, accesibilidad, inclusividad e higiene, incorporando los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, para proporcionar educación de excelencia, con equidad e inclusión, conforme a los lineamientos que para ese efecto emita la Secretaría de Educación Pública (artículo 99).

- Indica que, para garantizar el cumplimiento de los requisitos de construcción, diseño, seguridad, estructura, condiciones específicas o equipamiento que sean obligatorios para cada tipo de obra, las autoridades educativas, los Comités Escolares de Administración Participativa o sus equivalentes y **los particulares que impartan educación, atenderán las disposiciones que en la materia establezcan** la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Protección Civil, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, así como aquellas que



se refieran a la materia de obra pública y servicios relacionados con la misma, adquisiciones, arrendamientos y servicios, además de los lineamientos emitidos por la Secretaría de Educación Pública (artículo 100).

- Establece la **obligación de obtener las licencias, autorizaciones, avisos de funcionamiento y demás relacionados** para la operación de los inmuebles en los que se imparta educación, a efecto de garantizar el cumplimiento de los requisitos de construcción, diseño, seguridad, estructura, condiciones específicas o equipamiento que sean obligatorios para cada tipo de obra. Además, deberá obtenerse un certificado de seguridad y operatividad escolar expedido por las autoridades correspondientes, en los términos que emita la Secretaría de Educación Pública. Los documentos que acrediten el cumplimiento de dichos requisitos deberán publicarse de manera permanente en un lugar visible del inmueble (artículo 101).

- Ordena que todos los planteles educativos, públicos o privados, **deben cumplir con las normas de protección civil y de seguridad** que emitan las autoridades competentes (artículo 101).

- **Otorga a la Secretaría de Educación Pública la facultad de emitir los lineamientos para establecer las obligaciones que deben cumplirse para los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación;** lineamientos que deberán contener los criterios necesarios relativos a la seguridad, higiene, asesoría técnica, supervisión estructural en obras mayores, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de los recursos asignados a la construcción y mantenimiento de las escuelas (artículo 103).

- Precisa que **corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal esa facultad** para emitir los lineamientos referidos en los puntos anteriores (artículo 113, fracción XX).

- Señala que el otorgamiento de **las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios, estará condicionado a que se cuente con instalaciones que satisfagan las condiciones** higiénicas, de seguridad, de



protección civil, pedagógicas y de accesibilidad determinadas por la autoridad (artículo 147, fracción II).

53. Como puede apreciarse, son ciertas las afirmaciones de la parte quejosa en cuanto a que las disposiciones en análisis establecen que el Sistema Educativo Nacional estará constituido, entre otros elementos, por los bienes muebles, inmuebles e instalaciones de los planteles educativos incluyendo los privados. No obstante, este extremo no se opone al régimen constitucional en la materia ni viola los derechos de propiedad o posesión en perjuicio de los particulares.

54. Ciertamente, es de reiterarse que si bien el artículo 3o. de la Constitución Federal no contiene un enunciado expreso que establezca que los bienes de los particulares que prestan el servicio de educación formen parte del Sistema Educativo Nacional, lo cierto es que de su contenido deriva necesariamente ese extremo, en virtud de que **la Constitución Federal, por una parte, otorga al Estado la rectoría de esa actividad proveyéndolo como herramienta el indicado sistema y, por otra, existe disposición que obliga a ese Estado a asegurarse de que no sólo la infraestructura y los materiales didácticos, sino también el mantenimiento y las condiciones de los planteles serán los idóneos para los fines de la educación.**

55. Así, en oposición a lo sostenido por la parte quejosa, los particulares que presten servicios educativos no sólo están obligados a obtener la autorización y el reconocimiento de validez oficial y a cumplir con los planes y programas de estudio, sino que, además, deben cumplir el resto de las cargas que la normatividad les imponga, especialmente tratándose de los planteles educativos, pues implica, se insiste, un tema en el que el Estado ejerce su rectoría y, por ende, tiene libertad de configuración normativa, siempre y cuando no desconozca los principios constitucionales y derechos fundamentales.

56. En efecto, de las normas en estudio se aprecia que la incorporación de los bienes de los particulares que imparten enseñanza al Sistema Educativo Nacional, en principio, se ciñe únicamente a los destinados a la prestación del servicio público de educación; esto es, comprende a los bienes inmuebles y muebles, servicios e instalaciones que se encuentren en los planteles educati-



vos si son usados para prestar ese servicio, lo que revela una consistencia entre el objeto de esa incorporación y los fines de la reforma constitucional.

57. Además, el hecho de que esos inmuebles, muebles e instalaciones formen parte del Sistema Educativo Nacional, no priva a los particulares de su propiedad, uso, disfrute o disposición, sino que sólo tiene como consecuencia someterlos a la regulación respectiva referida, en esencia, a los aspectos siguientes:

**a)** Requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, resiliencia, pertinencia, integralidad, accesibilidad, inclusividad e higiene, así como de construcción, diseño, estructura y equipamiento.

**b)** Obligación de obtener las licencias, autorizaciones y avisos de funcionamiento para la operación de los inmuebles.

**c)** Obtención de un certificado de seguridad.

**d)** Exigencias de protección civil y seguridad.

58. Como se ve, es falso que la incorporación al Sistema Educativo Nacional prive a los particulares de los bienes que destinan para prestar el servicio de educación, sino que sólo les genera la carga de cumplir con los lineamientos en los aspectos referidos en los incisos que anteceden, cuya emisión tiene como justificación la rectoría del Estado en la materia, pues es claro que es ejercida, precisamente, a través de la expedición de regulación y, por consiguiente, de las facultades de verificación correspondientes.

59. Más aún, el hecho de que los particulares que prestan el servicio educativo se vean vinculados a hacer adecuaciones en los planteles e instalaciones escolares, de ninguna manera los priva de sus derechos de propiedad o posesión sobre ellos, porque, finalmente, la actividad educativa es reglada, es decir, está sujeta al control del Estado a través de su facultad para planearla, conducirla, coordinarla y orientarla; además de que, como se apuntó en la primera parte de este estudio, aquellos derechos no implican el uso, disfrute o disposición indiscriminada, esto es, los individuos no pueden destinar o utilizar sus bienes de manera omnímoda o sin control, sino que deben atender a las res-



tricciones, modalidades o condiciones que impongan las leyes, como lo es en el caso la normatividad propia de la enseñanza que, se insiste, por imperativo constitucional, es una de aquellas en las que el Estado ejerce su rectoría.

60. Sobre todo porque esa carga normativa es **consistente con la Convención sobre los Derechos del Niño** que establece, en su artículo 3, que los Estados "se comprometen a **asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar**, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas"; y, en ese tenor, la propia disposición señala que esos Estados "se **asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad**, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada".

61. Mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone, en su artículo 19, que "... todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.", por lo que éste debe asegurarse de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado y protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de supervisión adecuada.

62. Luego, debe concluirse que el hecho de que los preceptos legales reclamados incorporen al Sistema Educativo Nacional los bienes, instalaciones, servicios y equipamiento de los planteles educativos destinados a la enseñanza, de suyo, **no contraviene los principios derivados del artículo 3o. de la Constitución General, ni viola los derechos de propiedad y posesión tutelados en los artículos 14 y 16 de la propia Carta Magna.**

63. **Subtema I.2. Derecho de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.** La parte quejosa aduce que las normas reclamadas de la Ley General de Educación violan el citado derecho, **en cuanto otorgan a la**



**Secretaría de Educación Pública la facultad para emitir los lineamientos que rigen a los planteles e instalaciones educativas,** habida cuenta de que:

a) La Secretaría de Educación Pública debe regular programas y planes educativos, pero no puede tener autoridad para determinar las características de la construcción, mantenimiento o remodelación de los planteles escolares (materiales y dimensiones).

b) El artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Federal es el fundamento de la Ley General de Protección Civil que prevé el Sistema Nacional de Protección Civil, cuya finalidad es salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como de sus bienes, infraestructura y medio ambiente ante la eventualidad de emergencias o desastres. Además, corresponde al Ejecutivo Federal emitir la normatividad administrativa correspondiente a través de la Secretaría de Gobernación.

c) Es conforme a la normatividad en materia de protección civil que los planteles educativos deben satisfacer las exigencias respectivas (incluso, a través de la creación de una unidad y un programa internos conforme al artículo 78 de la Ley General de Protección Civil), por lo que carece de sustento constitucional que se otorguen atribuciones a las autoridades educativas para regular este tipo de aspectos.

64. Es **infundado** el concepto de violación de marras, debiendo destacarse que de la interpretación conjunta y armónica de los derechos de legalidad y seguridad jurídica que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación, debe emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en el propio acto, como formalidad esencial que le dé eficacia jurídica, el o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actúe, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 10/94, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 77, mayo de mil novecientos noventa y cuatro, página doce, con número de registro digital: 205463,



65. En efecto, estos derechos constitucionales provocan que las normas de contenido competencial deban ser apreciadas y aplicadas estrictamente, es decir, considerar en exclusiva las facultades que específicamente se otorgan a cada dependencia y/o funcionario, en tanto que su actuación se rige conforme al principio de legalidad consistente en que la autoridad sólo puede realizar aquello que expresamente le permita la ley; empero, ello no implica que, por virtud de estas prerrogativas, los particulares puedan exigir que una atribución en concreto sea otorgada a una autoridad administrativa en particular, pues ello dependerá de la libertad de configuración que tiene el legislador –desde luego, guardando razonabilidad en la encomienda–, salvo que exista algún mandato constitucional que otorgue una potestad pública a un organismo en particular.

66. Esto es, al distribuir las competencias, el Poder Legislativo cuenta, en principio, con la posibilidad expedita de definir los contenidos normativos que determinen a qué ente estatal y/o funcionario en particular corresponde ejercer una atribución, pero, en caso de que haya alguna indicación específica del Constituyente Permanente al respecto, debe atender a su mandato o, en su caso, ser consistente con los lineamientos o intención que se aprecie del Texto Constitucional.

67. En este escenario, el Poder Legislativo puede delegar a determinados órganos administrativos el desarrollo de instituciones jurídicas previstas en la

---

que dice: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD. Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecúe exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria."



norma a través de una cláusula habilitante que encuentra su fundamento en los artículos 73, fracción XXX,<sup>11</sup> 89, fracción I,<sup>12</sup> y 90<sup>13</sup> de la Constitución General de la República, por virtud de la cual se faculta a una autoridad administrativa para emitir disposiciones de observancia general como lo ha referido este Tribunal Pleno en la tesis P. XXI/2003, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS".<sup>14</sup> Cláusulas cuyo objetivo es ampliar las atribuciones conferidas a la administración en sus relaciones con

<sup>11</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

<sup>12</sup> **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."

<sup>13</sup> **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 definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado."

<sup>14</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de dos mil tres, página nueve, con número de registro digital: 182710, que establece: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS. En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados 'cláusulas habilitantes', que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley."



los gobernados, de manera que pueda hacer frente a la imposibilidad que tiene la autoridad legislativa de regular hechos dinámicos y fluctuantes, así como altamente técnicos y especializados, para lo cual es la autoridad administrativa –desde luego, alguna de aquellas que, atendiendo a un principio de especialidad, tiene injerencia en la materia o aspecto a regular–, quien, con base en las pautas que fija el legislador, emite la normatividad regulatoria.

68. Ahora, como ha quedado apuntado, la reforma constitucional en materia educativa de dos mil diecinueve creó un nuevo Sistema Educativo Nacional, como el instrumento para que el Estado ejerciera su calidad de rector de la educación. Y, como parte de las prioridades y estrategias de ese sistema, se dio especial énfasis a los planteles educativos como el "espacio fundamental para el proceso de enseñanza y aprendizaje", imponiendo al **Estado la carga de garantizar que "los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones de su entorno, sean idóneas y contribuyan a los fines de la educación"**. En ese tenor, esta reforma implicó que la legislación secundaria se hiciera cargo de regular los indicados aspectos, esto es, de generar la normatividad adecuada para lograr que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, las condiciones y el mantenimiento de los planteles sean idóneos para lograr una educación eficaz.

69. Así, para dar contenido a este mandato constitucional, la Ley General de Educación, a través de las normas reclamadas, **otorgó atribuciones a la Secretaría de Educación Pública** para determinar las características de la construcción, mantenimiento o remodelación de los planteles escolares, conforme se reseña a continuación:

- Ordena que todos los planteles educativos, públicos o privados, **deben cumplir con las normas de protección civil y de seguridad** que emitan las autoridades competentes (artículo 101).

- **Otorga a la Secretaría de Educación Pública la facultad de emitir los lineamientos para establecer las obligaciones que deben cumplirse para los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación;** lineamientos que deberán contener los criterios necesarios relativos a la seguridad, higiene,



asesoría técnica, supervisión estructural en obras mayores, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de los recursos asignados a la construcción y mantenimiento de las escuelas, los cuales serán, entre otros:

- Especificaciones y normas técnicas para la elaboración de estudios, proyectos, obras e instalaciones y supervisión en materia de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación;
- Procedimientos mediante los cuales se certifique a los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación;
- Esquemas de seguimiento técnico y administrativo en los casos que corresponda respecto a la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación de los inmuebles;
- Programas para la prevención y atención de los daños causados a los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación por desastres naturales o fenómenos antropogénicos (artículo 103).
- Precisa que **corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal esa facultad** para emitir los lineamientos referidos en los puntos anteriores (artículo 113, fracción XX).

70. Como puede apreciarse, **las normas reclamadas contienen una cláusula habilitante en la medida en que encomiendan a la Secretaría de Educación Pública emitir la normatividad administrativa** que defina cuáles son los procesos o requerimientos que deben satisfacerse en materia de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio de educación; normas administrativas que deben contener las especificaciones, aspectos técnicos, procedimientos, esquemas y programas referidos en los puntos que anteceden, con la finalidad de garantizar que los bienes inmuebles y muebles, los servicios y las instalaciones propias de los planteles educativos se encuentren en óptimas condiciones para lograr una adecuada presta-



ción del servicio público, siempre en beneficio de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se apersonan a esos planteles.

71. De lo hasta aquí expuesto, se aprecia que, contrariamente a lo indicado por la parte quejosa, el legislador ordinario, al encomendar esta facultad de expedición de lineamientos a la Secretaría de Educación Pública, no sólo no contraviene la Constitución General, sino que, más bien, es consistente con las directrices marcadas por el Constituyente Permanente.

72. En efecto, es cierto que el Texto Constitucional no hace referencia expresa a qué tipo de autoridades administrativas corresponde proveer para la ejecución de los nuevos principios introducidos en su artículo 3o.; sin embargo, la reforma abarca la materia educativa en la que introduce un nuevo paradigma con la finalidad de hacer efectivo el derecho a la educación.

73. En esa virtud, no queda duda de que la Secretaría de Educación Pública se erige como la autoridad educativa a nivel federal en el país y, por ende, la especializada en la materia de la reforma, toda vez que es la dependencia encargada de crear las condiciones para asegurar el acceso de todas y todos los mexicanos a una educación de calidad. De ahí que resulte lógico que las medidas implementadas en la Constitución Federal deben ser desarrolladas precisamente por esa dependencia –exclusión hecha de aquellas que se encomiendan a otras dependencias–, **pues es ella quien conoce, de manera específica, cuál es la situación que impera en el ámbito educativo en nuestro país y la coyuntura general de los planteles educativos específicamente en cuanto a sus recursos materiales**, lo que le permitirá implementar medidas estratégicas para lograr de manera efectiva las mejoras que busca el Constituyente Permanente, entre las cuales se encuentra, se insiste, asegurar que los planteles educativos, en sus instalaciones, condiciones, materiales y, en general, toda su infraestructura, se encuentre en condiciones adecuadas para una educación eficiente.

74. Sobre todo porque, para lograr el objetivo constitucional en comento, es indispensable estar involucrado y tener conocimiento de cuáles son las necesidades de los alumnos e, incluso, del personal docente en relación con el proceso de enseñanza, pues sólo el entendimiento basto de éste permite deducir cómo debe ser la infraestructura, los servicios y el material didáctico de los planteles educativos y, por ende, exigir la existencia de espacios, instalaciones,



herramientas e instrumentos adecuados para el estudio y el desarrollo de actividades didácticas y pedagógicas.

75. Ciertamente, es de insistirse en que la infraestructura forma parte del marco esencial de la actividad educativa, dado que la existencia de planteles con ciertas características es determinante si se quiere que los estudiantes aprendan en condiciones de dignidad, seguridad y efectividad; más aún, se requieren ciertos atributos para que se garantice la accesibilidad a todos los estudiantes atendiendo a su situación (edad, cantidad, condiciones de discapacidad, etcétera).

76. Por tanto, es claro que es a la autoridad educativa a quien razonablemente corresponde definir las características de construcción, mantenimiento, remodelación y equipamiento de los planteles escolares, porque es ella quien conoce las condiciones que deben satisfacerse para que se genere un adecuado impacto en el aprendizaje de los estudiantes; conclusión que, incluso, es congruente con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que faculta a la Secretaría de Educación Pública para "XIV. Regir el sistema educativo nacional; formular, regular, coordinar y conducir la política educativa que competa al Ejecutivo y contribuir al fortalecimiento de las instituciones educativas públicas", y para "XXII. Ejercer las facultades conferidas a la Federación en el artículo 3o. constitucional, salvo las que se atribuyan expresamente a otro organismo, con la participación de las autoridades de las entidades federativas, Municipios y otros actores educativos".

77. No pasa inadvertido el hecho de que la materia de protección civil –entendida como aquélla que proporciona la prevención, el apoyo y la asistencia a los ciudadanos ante cualquier desastre con el fin de salvaguardar la vida, los bienes y el entorno social–, también regula las condiciones de los inmuebles en términos de la Ley General de Protección Civil (cuyo fundamento es el artículo 73, fracción XXIX–I, de la Constitución Federal);<sup>15</sup> ley que implementa el Sistema

<sup>15</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

**"XXIX–I.** Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones **en materia de protección civil.**"



Nacional de Protección Civil definido como el "conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil" (artículos 2 y 14), y cuyo objetivo general es el de "proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población" (artículo 15).

78. Empero, esa circunstancia de ninguna manera revela que sean las autoridades en dicha materia dependientes de la Secretaría de Gobernación quienes deban ser las encargadas de emitir los lineamientos relativos a la construcción, mantenimiento y equipamiento de las escuelas, dado que, como se ha apuntado, el conocimiento del proceso educativo y sus exigencias es indispensable para ese efecto, por lo que, atendiendo a un principio de especialidad, es la Secretaría de Educación Pública la autoridad idónea para esa encomienda.

79. En efecto, es cierto que las autoridades en materia de protección civil gozan de competencia para emitir normas técnicas en aras de regular la infraestructura física de los bienes muebles inmuebles que puedan representar un riesgo a la integridad física de las personas; sin embargo, **el ejercicio de esas facultades no obstaculiza ni representa un impedimento legal para que la Secretaría de Educación Pública, se insista, dada su calidad de especialista en el proceso educativo, emita normas técnicas sobre la calidad que han de satisfacer la infraestructura física e instalaciones de los planteles dedicados a la prestación del servicio público de educación.**

80. Además, no se aprecia que exista duplicidad normativa alguna en materia de protección civil y en materia de educación, en tanto que la competencia reglamentaria y administrativa de cada una de las referidas autoridades se encuentra delimitada por su regulación respectiva; y, al contrario, nada impide que



exista un marco de auxilio y colaboración entre ambas dependencias, desde luego, atendiendo a esa delimitación de las facultades que cada una tiene, pues no se aprecian atribuciones que se anulen unas a otras, sino, en su caso, de asignación complementaria de acuerdo a la naturaleza de cada ente.

81. Tan es así que la propia Ley General de Educación, en su artículo 100, hace referencia a que las autoridades educativas y las instituciones particulares que presten el servicio de educación atenderán también las disposiciones que, en materia de construcción, diseño, seguridad, estructura, condiciones específicas y equipamiento de los planteles educativos, contenga la Ley General de Protección Civil –entre otros ordenamientos–.

82. Luego, si el Constituyente Permanente no vinculó al Congreso de la Unión que, de manera obligatoria, encomendara a cierta autoridad administrativa la regulación técnica relativa a la operatividad de los planteles escolares, es evidente que, en uso de su libertad configurativa, el legislador podía dejar el desarrollo de esa regulación a la Secretaría de Educación Pública que es la autoridad especialista en la materia.

83. **Subtema I.3. Derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.** La amparista señala que el artículo 103 de la Ley General de Educación viola el indicado derecho porque no precisa qué autoridad educativa es la encargada de expedir los lineamientos relativos a los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio educativo; además de que también se establece de manera muy genérica la materia de dichos lineamientos.

84. Es **infundado** este argumento, debiendo destacarse que el artículo 14 de la Constitución Federal dispone que "nadie puede 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.", mientras que el artículo 16 de la propia Carta Magna dispone que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"; de lo que se infieren los **derechos**



**fundamentales de legalidad y seguridad jurídica** que rigen todo acto de autoridad para generar una afectación válida en la esfera jurídica de un gobernado; derechos conforme a los cuales las facultades autoritarias deben estar limitadas y acotadas de manera tal que su actuación no resulte caprichosa frente al particular, propiciando, además, que éste conozca cuál será la consecuencia de los actos que realice, siempre en aras de proteger su esfera de derechos de arbitrariedades en las que pueda incurrir la autoridad en razón de la posición que guarda dentro de las relaciones de subordinación; derechos que, tratándose de normas de carácter general, han sido explicados por esta Segunda Sala a través de la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES."<sup>16</sup>

85. Así, la norma que prevé una afectación en perjuicio de los particulares respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica cuando el legislador acota de tal manera la actuación de aquella, que aun cuando le dé un margen que le permita valorar las circunstancias o hechos, no dé pauta a una actuación caprichosa e injustificada. Es decir, los principios en comento demandan, precisamente, que los elementos esenciales de una obligación estén definidos en la ley para permitir su actualización previsible y controlable por las partes, pero no es exigible que el supuesto agote toda su regulación en la propia ley, pues es factible que la conducta pueda integrarse mediante distintas previsiones que guardan relación sistemática, incluso con lo establecido en los reglamentos y demás normas administrativas, adquiriendo suficiencia constitucional cuando el contenido obligacional derive de la ley y, en esa medida, el sujeto pasivo está en aptitud de prever la forma en que debe desplegar su conducta.

<sup>16</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página trescientos cincuenta y uno, con número de registro digital: 174094, que dice: "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."



86. En efecto, como se apuntó en el subapartado que antecede, en relación con la función legislativa se ha permitido que el Poder Legislativo –en ejercicio de sus atribuciones para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades, entre otras, la de distribuir los negocios del orden administrativo entre los órganos que integran la administración pública federal–, delegue mediante una cláusula habilitante a determinados órganos administrativos la atribución de emitir disposiciones de observancia general, con la finalidad de pormenorizar, precisar y permitir la aplicación de la regulación establecida en las leyes y reglamentos expedidos por el Congreso de la Unión y el presidente de la República.

87. Este criterio parte del hecho de que el Estado no es un ente estático y, por ende, su actividad no puede depender exclusivamente de la legislación y los detalles y formalidades que los procesos de su creación traen consigo, por lo que resulta constitucional la práctica legislativa de establecer cláusulas habilitantes en favor de las autoridades administrativas, siempre que sea el legislador el que les proporcione las bases y parámetros generales. Esto es, **el legislador es quien debe determinar y acotar la materia y alcances de la actuación normativa o regulatoria administrativa mediante disposiciones genéricas y reglas básicas que constituyen un marco o asignación directa a fin de garantizar la seguridad jurídica; mientras que los detalles y formalidades de carácter técnico o dinámico pueden encomendarse a la autoridad administrativa, derivado de la necesidad imperiosa de regular hechos dinámicos y fluctuantes en las cuales un procedimiento legislativo puede resultar cronológicamente inadecuado.**

88. Ahora, ya se dijo que como parte de la reforma constitucional en materia educativa el Constituyente Permanente pugnó por la mejora de los planteles escolares e impuso al Estado la carga de garantizar que su infraestructura, materiales, servicios y condiciones contribuyeran de manera idónea a los fines de la educación; conforme a lo cual el Poder Legislativo Federal expidió la Ley General de Educación que, en su título quinto denominado "De los planteles educativos", reiteró que éstos "constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje, donde se presta el servicio público de educación por parte del Estado o por los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios" (artículo 98); mientras que, en su artículo 103, se



refirió a la emisión de los lineamientos que deben satisfacer esos planteles, según se aprecia de la reproducción siguiente:

**"Artículo 103. La Secretaría, a través de la instancia que determine para efecto de ejercer sus atribuciones referidas en este capítulo, emitirá los lineamientos para establecer las obligaciones que deben cumplirse para los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación.**

"Dichos lineamientos, deberán contener los **criterios necesarios relativos a la seguridad, higiene, asesoría técnica, supervisión estructural en obras mayores, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de los recursos asignados a la construcción y mantenimiento de las escuelas**, los cuales serán, entre otros:

**"I. Especificaciones y normas técnicas para la elaboración de estudios, proyectos, obras e instalaciones y supervisión en materia de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación;**

**"II. Procedimientos mediante los cuales se certifique a los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación;**

**"III. Mecanismos de inversión, financiamiento alternativo y participación social en la planeación, construcción y mantenimiento de los espacios educativos a los que se refiere esta ley;**

**"IV. Acciones de capacitación, consultoría, asistencia y servicios técnicos en materia de elaboración de proyectos, ejecución y supervisión de los espacios educativos;**

**"V. Esquemas de seguimiento técnico y administrativo en los casos que corresponda respecto a la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción o habilitación de los inmuebles;**



**"VI. Programas para la prevención y atención de los daños causados a los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones destinados a la prestación del servicio público de educación por desastres naturales o fenómenos antropogénicos; y,**

**"VII.** Todos aquéllos necesarios para que los espacios educativos destinados a la prestación del servicio público de educación cumplan con los requisitos señalados en el artículo 100 de la presente ley.

**"Las autoridades educativas de los Estados y de la Ciudad de México, en el ámbito de su competencia, a través de las instancias que para tal efecto disponga su legislación, realizarán las actividades correspondientes en materia de infraestructura educativa, con apego a los ordenamientos jurídicos que las rijan, las disposiciones de la presente ley y las normas técnicas respectivas que emita la Secretaría.**

"La Secretaría podrá construir, equipar, dar mantenimiento, rehabilitar, reforzar, reconstruir y habilitar los inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación cuando así se acuerde con las autoridades de las entidades federativas y en casos de desastres naturales o cualquier otra situación de emergencia."

89. Como puede apreciarse, la norma reproducida faculta a la Secretaría de Educación Pública para que, **"a través de la instancia que determine para efecto de ejercer sus atribuciones referidas en este capítulo"**, emita los lineamientos que establezcan las obligaciones que deben cumplirse en los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación.

90. Más aún, precisa que esos lineamientos contendrán los criterios necesarios relativos a la seguridad, higiene, asesoría técnica, supervisión estructural en obras mayores, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de los recursos asignados a la construcción y mantenimiento de las escuelas; y, todavía más, enlista los aspectos que, conforme a esos criterios, deben regirse, a saber: **a)** especificaciones técnicas para la elaboración de estudios, proyectos, obras e



instalaciones, **b)** procedimientos de certificación de muebles e inmuebles, servicios o instalaciones, **c)** mecanismos de inversión, financiamiento alternativo y participación social, **d)** acciones de capacitación, consultoría, asistencia y servicios técnicos en materia de elaboración de proyectos, ejecución y supervisión de los espacios educativos, **e)** esquemas de seguimiento técnico y administrativo, **f)** programas para la prevención y atención de los daños causados a los muebles e inmuebles, servicios o instalaciones por desastres naturales o fenómenos antropogénicos; y, **g)** los demás que se estimen necesarios para lograr que los planteles educativos estén en óptimas condiciones.

91. De lo hasta aquí expuesto, esta Segunda Sala considera que la norma combatida no viola los derechos de legalidad y seguridad jurídica, dado que, conforme al mandato constitucional, dio el contenido suficiente para sentar las bases para los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio público de educación que contendrán los lineamientos, habida cuenta de que:

**1)** Queda claro que estos lineamientos serán emitidos por la autoridad educativa federal, esto es, por la Secretaría de Educación Pública a través de alguna de sus dependencias, específicamente aquella que se designe como la encargada de la gestión de los planteles educativos, pues así se infiere del enunciado normativo que indica que será la que se nombre como encargada "de ejercer sus atribuciones referidas en este capítulo", que se denomina "De las condiciones de los planteles educativos para garantizar su idoneidad y la seguridad de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes".

**2)** Se establecen con precisión los tópicos que deben abordar los lineamientos (seguridad, higiene, asesoría técnica, supervisión estructural en obras mayores, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de los recursos asignados a la construcción y mantenimiento de las escuelas) e, incluso, los aspectos específicos que deben contener (precisiones técnicas, procedimientos de certificación, mecanismos económicos, acciones de capacitación, consultoría y asistencia, esquemas de seguimiento técnico y administrativo, prevención y atención de los daños por desastres naturales).



92. Así, la normatividad en estudio no deja abierta la atribución para expedir los lineamientos, sino que fija los parámetros mínimos en cuanto a su proceso de creación y su contenido que, por cierto, son consistentes con el mandato del Constituyente Permanente.

93. En efecto, las pautas enumeradas en párrafos precedentes son suficientes para considerar delimitado un parámetro de actuación por parte de la autoridad administrativa, pues a ésta —que necesariamente será la oficina de la Secretaría de Educación Pública que se designe para atender lo relativo a las condiciones de los planteles educativos—, corresponderá desarrollar los requerimientos en que deberán mantenerse sus muebles, inmuebles e instalaciones, pero no como un encargo que carezca de soporte o guía alguna, sino conforme a los indicadores que contiene el artículo 103 de la Ley General de Educación, siendo que el diseño que haga dicha autoridad administrativa en cuanto al contenido de los lineamientos no podrá excederse de los rubros especificados por aquella norma, sin perjuicio, desde luego, de que pueda hacer una delimitación todavía más precisa atendiendo a que es dicha autoridad, como especialista en la materia, la que conoce cuáles son los elementos específicos que le permitirán desarrollar sus atribuciones de operación.

94. Además, el hecho de que la disposición legal reclamada no precise qué autoridad en específico de la Secretaría de Educación Pública es la que deberá emitir los lineamientos, no puede considerarse violatorio del Texto Constitucional, sobre todo si se atiende a la naturaleza del ordenamiento que la contiene, a saber, la Ley General de Educación, cuyo objeto es regular las competencias en materia educativa que correspondan a los distintos órganos de gobierno (Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios), sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; y, en ese tenor, no corresponde a esa ley definir, de manera detallada, a qué oficina o dependencia de cada uno de esos órdenes de gobierno y organismos corresponde ejercer cada atribución, sino que estos aspectos deben definirse por cada uno de aquéllos en su normatividad respectiva, desde luego, dentro del marco general establecido en la ley que aquí se reclama, la cual, se insiste, contiene parámetros suficientes al efecto.



95. Luego, debe concluirse que el artículo 103 de la Ley General de Educación **no transgrede los derechos de legalidad y de seguridad jurídica**, toda vez que prevé las bases esenciales para la expedición de los lineamientos que regirán a los planteles educativos y, en esa medida, tanto la autoridad administrativa como los gobernados están en aptitud de prever la forma en que deberán desarrollarse.

96. **Tema II. Desarrollo de entrevistas, toma de fotografías y videogración en visitas domiciliarias.** Las pretensiones atinentes a este tema se oponen contra los artículos 158, fracción XI, 159 y 160, fracción VIII, de la Ley General de Educación, que dicen:

**"Artículo 158.** En el acta de la visita se hará constar lo siguiente: ...

**"XI.** La mención de los instrumentos utilizados para realizar la visita, entrevistas, filmación, entre otros."

**"Artículo 159.** La autoridad educativa, a través de los servidores públicos que realicen la visita, podrá utilizar, previa notificación al particular, mecanismos de video filmación, fotografía y entrevistas, u otro que permita el avance tecnológico para la obtención de cualquier información o dato derivado de la visita; en cuyo caso, deberán tornarse las medidas pertinentes para la utilización y protección de los datos personales de quienes participen en dichos mecanismos. Además de constar de manera expresa en la orden de visita indicando los datos que podrán recabarse con ellos."

**"Artículo 160.** Son obligaciones del visitado: ...

**"VIII.** Proporcionar las facilidades necesarias al servidor público comisionado y a sus auxiliares para llevar a cabo el uso de los instrumentos tecnológicos requeridos durante el desarrollo de la visita, así como, las entrevistas a las personas usuarias del servicio educativo o cualquier otra requerida para la obtención de la información, conforme al alcance y objeto de la visita."

97. Tema que se divide en dos subtemas que se desarrollan a continuación:



98. **Subtema II.1. Derecho de protección de datos personales previsto en los artículos 6o., apartado A, fracción II, y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal.** La parte quejosa aduce que las normas reclamadas de la Ley General de Educación violan el indicado derecho porque, al regular las visitas de vigilancia, **permiten que la autoridad educativa entreviste a directivos y personal de los colegios y, sobre todo, a tomarles fotografías y videograbación.**

99. Agrega que no es óbice el hecho de que el artículo 159 de la Ley General de Educación indique que se tomarán las medidas para proteger los datos personales, dado que el vicio no se atribuye a su "utilización" sino a su "obtención" o "captación" que, en el caso, no tiene una finalidad válida ni cumple con los principios de licitud, proporcionalidad, finalidad e información.

100. Es **infundada** la pretensión de trato, debiendo precisarse que el artículo 16 de la Constitución Federal dispone que "nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, **sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento**", lo que constituye el fundamento constitucional para que la potestad pública emita actos derivados del ejercicio de sus facultades constitucionales o legales, los cuales deben ser soportados por los gobernados siempre que medie un escrito en el que el funcionario respectivo invoque los preceptos que le den atribuciones para actuar y que prevean el supuesto a regular, así como la razón por la que éste se actualiza en cada caso. Pero, además, la propia disposición constitucional, en su segundo párrafo, indica que "toda persona tiene **derecho a la protección de sus datos personales**, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, **en los términos que fije la ley**", lo que pone de manifiesto que los particulares tienen el control sobre el acceso y uso de su información personal en aras de preservar su vida privada, ya sea frente a otros particulares o a cualquier autoridad, adquiriendo relevancia esta última hipótesis, porque si bien, como se ha apuntado, estos gobernados tienen la carga de tolerar los actos de la potestad pública en ejercicio de atribuciones jurídicamente conferidas, lo cierto es que siempre e invariablemente, ante la intromisión que haga la autoridad, tienen la prerrogativa de que sus datos personales queden salvaguardados.



101. En efecto, el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>17</sup> reconoce el derecho de acceso a la información pública que debe ser respetado por la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias; derecho conforme al cual toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes, 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. Empero, en la fracción II de la mencionada porción normativa, el Constituyente Permanente es expreso al indicar que **"la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes"**, por lo que las autoridades, al ejercer sus facultades frente a los particulares, están obligadas a respetar en favor de los gobernados destinatarios de sus actuaciones su derecho a la intimidad y/o a la vida privada, salvaguardando la información que debe permanecer ajena al conocimiento de terceros, independientemente de que en materia de transparencia e información pública opere el principio de máxima publicidad y disponibilidad.

102. Así, con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Carta Magna, que lo faculta **"para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental"**

<sup>17</sup> **"Artículo 6o. ...**

**"A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: **"I.** Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.** En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el **principio de máxima publicidad.** Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. **"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes."**



**mental, 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",** el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, que se constituye como el eje sobre el cual deben ajustarse las leyes federales y locales para desarrollar el derecho de transparencia y, al mismo tiempo, el de protección de datos personales.

103. Ahora, es de reiterarse que el artículo 3o. de la Constitución General **otorgó la rectoría de la educación al Estado** –es decir, la facultad para planear, dirigir, controlar y evaluar la operatividad de los servicios de educación en sus diferentes tipos, niveles, modalidades y vertientes, atendiendo a las prioridades y estrategias que fijó el Poder Reformador de la Constitución–; siendo que en esta encomienda tiene la obligación de **priorizar el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes**. Además, el propio Texto Constitucional fijó como **una de las estrategias esenciales la regulación de los planteles educativos** como el "espacio fundamental para el proceso de enseñanza y aprendizaje", por lo que el Estado tiene la carga de garantizar que sus condiciones sean óptimas e idóneas para un proceso educativo eficiente.

104. Así, de la adminiculación del artículo 16 de la Ley Fundamental –que permite la emisión de actos de autoridad que irrumpen en la situación de los gobernados siempre y cuando exista como fundamento una disposición legal que otorgue la atribución respectiva–, y de las directrices referidas en el párrafo precedente derivadas del artículo 3o. de la propia Carta Magna –que otorgan al Estado la rectoría de la actividad educativa incluyendo a los planteles educativos–, **se deriva necesariamente que el ente estatal cuenta con atribuciones no sólo para regular dichos planteles, sino también para evaluar su actuación a través de las facultades de verificación correspondientes**, pues de lo contrario no se constituirían las herramientas para que el Estado cumpla con la carga impuesta por el Constituyente Permanente.

105. En este escenario, adquiere relevancia el artículo 151 de la Ley General de Educación que establece que, "con la finalidad de que la educación que impartan los particulares cumpla con los fines establecidos en la Constitución,



**las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios llevarán a cabo, dentro del ámbito de su competencia, acciones de vigilancia por lo menos una vez al año,** a las instituciones que imparten servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos". Y, dentro de esas acciones de vigilancia, el diverso artículo 152<sup>18</sup> del mismo ordenamiento legal introduce las visitas de vigilancia realizadas dentro del plantel educativo al menos una vez al año, sobre las cuales las normas reclamadas (artículos 158, fracción XI, 159 y 160, fracción VIII) establecen lo siguiente:

- La diligencia de la visita se hará constar en un acta que tendrá, entre otros aspectos, la mención de los instrumentos utilizados para realizar la visita, **entrevistas, filmación, etcétera** (artículo 158, fracción XI).

- La autoridad educativa, a través de los servidores públicos que realicen la visita, podrá utilizar, previa notificación al particular, mecanismos de video filmación, fotografía y entrevistas, u otro que permita el avance tecnológico para la obtención de cualquier información o dato derivado de la visita; en cuyo caso, **deberán tornarse las medidas pertinentes para la utilización y protección de los datos personales de quienes participen en dichos mecanismos. Además de constar de manera expresa en la orden de visita indicando los datos que podrán recabarse con ellos** (artículo 159).

- **El visitado tiene la obligación de proporcionar las facilidades** necesarias al servidor público comisionado y a sus auxiliares para llevar a cabo el uso de los instrumentos tecnológicos requeridos durante el desarrollo de la visita, así como, **las entrevistas a las personas usuarias del servicio educativo o**

<sup>18</sup> "Artículo 152. Las **visitas de vigilancia se llevarán a cabo en días y horas hábiles**. Para tal efecto, se considerarán días inhábiles los establecidos en la Ley Federal del Trabajo y aquellos que se inhabiliten a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Asimismo, se considerarán horas hábiles las comprendidas en el horario de labores del plantel. Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en horas inhábiles sin afectar su validez, siempre y cuando sea continua.

"La autoridad podrá de oficio, habilitar días y horas inhábiles, cuando así lo requiera el asunto, para lo cual deberá notificar previamente al particular.

"La notificación surtirá sus efectos el mismo día en que se practique su visita."



**cualquier otra requerida para la obtención de la información**, conforme al alcance y objeto de la visita (artículo 160, fracción VIII).

106. Como puede apreciarse, es cierto que en las visitas de inspección, la autoridad que las practique está autorizada a realizar entrevistas, filmaciones y fotografías, con la finalidad de obtener información propia del objeto de la visita, para lo cual es necesario que se notifique previamente al visitado, quien tiene la obligación de proporcionar las facilidades para lograr esas entrevistas, filmaciones y fotografías con cualquier persona que, dentro del plantel, pueda proporcionar información, entre ellos, los directivos, docentes y demás empleados.

107. Y, en esos términos, es evidente que, al desarrollarse ese tipo de diligencias y mecanismos, la autoridad educativa se allegará de información entre la cual habrá datos personales –pues deberá hacerse constar quién la proporcionó–. Sin embargo, la misma normatividad en estudio es expresa al indicar que la autoridad queda obligada a:

a) Tomar las medidas pertinentes para la utilización y **protección de los datos personales** de quienes participan en las entrevistas, fotografías y filmaciones;

b) Hacer constar desde la orden de visita los datos que pretenden recabarse mediante las entrevistas, fotografías y filmaciones.

108. En esa virtud, se aprecia que esta atribución de la autoridad no es indiscriminada, sino que, al contrario, debe tratarse de una medida adecuada para obtener cierto tipo de información identificada desde la orden de visita, la cual, desde luego, tiene que estar vinculada con la revisión de las exigencias que tienen que satisfacer las escuelas privadas al prestar el servicio de enseñanza, en acatamiento a los fines establecidos en la Carta Magna.

109. Además, no sólo por disposición expresa del artículo 158 de la Ley General de Educación, sino también por la aplicación directa del mandato contenido en el artículo 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución Federal, la autoridad, al ejercer sus facultades de verificación, está vinculada a proteger los datos personales y aquellos que se refieran a la vida privada de los gober-



nados en los términos que fije la ley; lo que revela, incluso, que deberá observarse lo que, en relación con esa protección, establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 68<sup>19</sup> –que enlista las medidas a adoptar al respecto– o, incluso, en cumplimiento al artículo tercero transitorio<sup>20</sup> de ese cuerpo legal, lo que disponen la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las leyes locales en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación.

110. Y, en este escenario, es falso que las normas reclamadas en análisis violen el derecho de protección de datos personales dado que, por una parte, éste no tiene el alcance de impedir que la autoridad, al ejercer sus atribuciones legales, se allegue de información incluso de aquella de tipo personal –pues el derecho a la vida privada no es absoluto, sino que puede restringirse en la medida en que las injerencias no sean abusivas y arbitrarias–; y, por otra, los datos

<sup>19</sup> **Artículo 68.** Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales en su posesión y, en relación con éstos, deberán:

**I.** Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso, rectificación, corrección y oposición al tratamiento de datos, en los casos que sea procedente, así como capacitar a los Servidores Públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con la normatividad aplicable;

**II.** Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido o dicho tratamiento se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley;

**III.** Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de la normatividad aplicable, excepto en casos en que el tratamiento de los datos se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley;

**IV.** Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

**V.** Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación; y,

**VI.** Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

"Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información de acuerdo a la normatividad aplicable. Lo anterior, sin perjuicio a lo establecido por el artículo 120 de esta ley."

<sup>20</sup> **Tercero.** En tanto no se expida la ley general en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados, permanecerá vigente la normatividad federal y local en la materia, en sus respectivos ámbitos de aplicación".



personales deberán ser salvaguardados por la autoridad por mandato expreso tanto del Constituyente Permanente como del legislador.

111. De ahí que, dado que el objetivo de las visitas de inspección es comprobar que los planteles educativos particulares cumplan con las exigencias para su operatividad en condiciones de seguridad y eficiencia –siempre en beneficio de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y en consistencia con los principios prioritarios derivados de la Constitución General–, queda justificada la posibilidad de realizar entrevistas, fotografías y filmaciones con el personal directivo, docente y demás empleados, quienes deben tolerar la intromisión en su situación cuando reciban cuestionamientos sobre el desempeño escolar, máxime si las afirmaciones y apreciaciones al respecto fomentan la transparencia en un ámbito particularmente sensible para el desarrollo nacional, como lo es la educación.

112. Luego, debe concluirse que los artículos 158, fracción XI, 159 y 160, fracción VIII, de la Ley General de Educación **no violan el derecho de protección de datos personales**, porque, como se ha visto, toda la información que se obtenga de las visitas de inspección recibirá el tratamiento que salvaguarde su privacidad en los términos de la legislación aplicable.

113. **Subtema II.2. Principio del interés superior del menor previsto en el artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal.** La parte quejosa aduce que las normas reclamadas de la Ley General de Educación violan el indicado derecho porque **permiten que la autoridad educativa, al practicar visitas de verificación, entreviste a los niños y niñas sin el consentimiento de quienes ejercen su patria potestad y sin las medidas adecuadas para su protección**, habida cuenta de que:

a) Las entrevistas pueden realizarse con los usuarios del servicio educativo, es decir, con los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en los planteles, pero no se establecen los requisitos conforme a los cuales deben desarrollarse los interrogatorios a efecto de garantizar su integridad, ni siquiera el consentimiento de sus padres o tutores en términos de la tesis 1a. LXXIX/2013 (10a.), de rubro: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN



## LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO."

b) Para preparar la entrevista en la que participarán los menores, se requiere que la información a proporcionar sea en un lenguaje accesible y amigable y que se garantice su participación voluntaria.

c) Como en cualquier procedimiento que implique la participación de niños y niñas, es conveniente que: i) previamente haya una reunión con un especialista que aclare los términos de conversación; ii) la entrevista se desarrolle en un lugar que no represente un ambiente hostil; y, iii) esté presente el funcionario que tomará la decisión.

114. Es **infundada** la pretensión en comento, debiendo atenderse a que el artículo 4o., párrafos noveno a decimoprimer, de la Ley Fundamental establece:

### "Artículo 4o. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. **Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.** Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

115. Estas porciones normativas tutelan el principio de interés superior del menor, conforme al cual **todas las actuaciones del Estado deberán velar y garantizar de manera plena los derechos de los menores**, entre los cuales se encuentra, incluso de manera expresa, el relativo a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, **educación** y sano esparcimiento para su desarrollo integral, **lo que involucra ineludiblemente tanto a las autoridades**



**legislativas, administrativas y jurisdiccionales;** es decir, el bienestar de los menores, la satisfacción de sus necesidades y el pleno ejercicio de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño. Sirven de apoyo las tesis P. XXV/2015 (10a.), del Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. OBLIGACIONES QUE, PARA SU PROTECCIÓN, DERIVAN PARA EL ESTADO MEXICANO, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES.",<sup>21</sup> 2a./J. 113/2019 (10a.), de la Segunda Sala, de título y subtítulo: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE."<sup>22</sup> y 1a. XLVII/2011, de la Primera Sala, de rubro: "INTERÉS

<sup>21</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, septiembre de dos mil quince, Tomo I, página doscientos treinta y seis. con número de registro digital: 2009999, que dice: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. OBLIGACIONES QUE, PARA SU PROTECCIÓN, DERIVAN PARA EL ESTADO MEXICANO, TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en observancia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera que la obligación del Estado de proteger el interés superior de los menores durante cualquier procedimiento en el cual estén involucrados implica, entre otras cuestiones, los siguientes débitos: (I) suministrar la información e implementar los procedimientos adecuados adaptándolos a sus necesidades particulares, garantizando que cuenten con asistencia letrada y de otra índole en todo momento, de acuerdo con sus necesidades; (II) asegurar, especialmente en los casos en que hayan sido víctimas de delitos como abusos sexuales u otras formas de maltrato, que su derecho a ser escuchados se ejerza garantizando su plena protección, vigilando que el personal esté capacitado para atenderlos y que las salas de entrevistas representen un entorno seguro y no intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado; y, (III) procurar que no sean interrogados en más ocasiones que las necesarias para evitar, en la medida de lo posible, su revictimización o un impacto traumático."

<sup>22</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, agosto de dos mil diecinueve, Tomo III, página dos mil trescientos veintiocho, con número de registro digital: 2020401, que dice: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el 'interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes'; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, 'se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales'. Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe 'en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño', lo que significa que, en 'cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior



SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL."<sup>23</sup>

116. Ahora, el artículo 12, párrafo primero, de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece el derecho de participación y a expresar su opinión conforme al texto siguiente:

**"Artículo 12.**

**"1. Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.**

**"2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea**

deberá ser una consideración primordial a que se atenderá', lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate."

<sup>23</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de dos mil once, página trescientos diez, con número de registro digital: 162354, que dice: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL. De acuerdo a una interpretación teleológica, el interés superior del niño es principio de rango constitucional, toda vez que en el dictamen de la reforma constitucional que dio lugar al actual texto del artículo 4o., se reconoce expresamente que uno de los objetivos del órgano reformador de la Constitución era adecuar el marco normativo interno a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país en materia de protección de los derechos del niño. En este sentido, el interés superior del niño es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del niño. En el ámbito interno, el legislador ordinario también ha entendido que el interés superior es un principio que está implícito en la regulación constitucional de los derechos del niño, ya que es reconocido expresamente en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como un principio rector de los derechos del niño."



directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."

117. Esta disposición prevé en lo general el derecho de cada niño de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan y el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de su edad y madurez; sobre lo cual, el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General Número 12 (2009) "Sobre el derecho del niño a ser escuchado", razonó que **la afectación particular del menor en el caso** representa la condición para respetar este derecho, por lo que "los Estados Partes deberían escuchar atentamente las opiniones de los niños **siempre que su perspectiva pueda aumentar la calidad de las soluciones**". Y, en este tenor, nos encontramos con dos vertientes del derecho de participación y expresión de los menores, a saber:

1) El numeral uno, que reconoce en general el derecho de cada niño y niña que esté en condiciones de formarse un juicio propio, a opinar en las cuestiones que lo atañen, es decir, que se vinculen con su situación y, desde luego, a que esa opinión sea valorada.

2) El numeral dos, que establece la participación efectiva de los menores en los **procedimientos jurisdiccionales y administrativos** que puedan afectar sus intereses, como una formalidad esencial del procedimiento en su favor cuya tutela debe observarse necesariamente a través del acceso del niño o niña al examen de su propia causa.

118. Atinente a ello, el artículo 71 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes dispone que éstos "tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez", mientras que el artículo 72 del mismo ordenamiento legal indica que **"las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas; niños y adolescentes en las decisiones** que se toman en los ámbitos familiar, **escolar**, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen".



119. Ahora, ya se dijo que, en ejercicio de la rectoría del Estado y dado el objetivo estratégico fijado desde el Texto Constitucional de regular los planteles educativos para asegurar que sus condiciones sean óptimas e idóneas para un proceso educativo eficiente, la autoridad educativa tiene atribuciones para evaluar estos planteles a través de las facultades de verificación correspondientes.

120. Y, en ese tenor, se configuran las visitas de vigilancia realizadas dentro de los planteles educativos, en las que, conforme a las normas reclamadas (artículos 158, fracción XI, 159 y 160, fracción VIII, de la Ley General de Educación), los funcionarios que las practiquen, **previa notificación al particular**, podrán realizar entrevistas para la obtención de cualquier información o dato derivado de la visita; en cuyo caso, **deberá hacerse constar de manera expresa en la orden de visita el o los datos que pretenden recabarse con esa diligencia**; sobre lo cual el **visitado tiene la obligación de propiciar lo necesario para que el servidor público comisionado lleve a cabo "las entrevistas a las personas usuarias del servicio educativo"**, entre otras.

121. Así, se aprecia que, en principio, dentro de los usuarios del servicio educativo se encuentran las personas que contratan con las escuelas privadas, esto es, los padres, madres y/o tutores; pero es viable considerar que dentro de este grupo también se ubican los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pues son ellos quienes concurren a los planteles y forman parte directa del proceso educativo y, por ende, se constituyen como usuarios del servicio. En ese tenor, **es razonable considerar que la norma permite que los funcionarios que desarrollan las visitas tengan la posibilidad de entrevistar a esos niños, niñas, adolescentes y jóvenes con la finalidad de allegarse de información sobre el desempeño del plantel escolar**.

122. Empero, esa posibilidad no se aprecia violatoria del Texto Constitucional, sino que, al contrario, es uno de los mecanismos implementados por el legislador para materializar el derecho de participación y de opinión de los menores, específicamente el previsto en el artículo 12, numeral 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño que, se insiste, establece que **"se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio**



de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional".

123. Ciertamente, como se ha apuntado, las visitas de verificación tienen como objetivo comprobar si los planteles educativos satisfacen las disposiciones propias de su regulación, lo que no deja lugar a dudas en cuanto a que se configura el supuesto relativo a que se trata de un asunto que afecta a los menores –desde luego, aquéllos que acuden a la escuela de que se trate– y, por ende, sobre el cual tienen derecho a opinar específicamente cuando esa verificación se refiera a un aspecto que los afecte directamente, es decir, en el que su situación concreta se encuentre involucrada.

124. Y, en ese tenor, las entrevistas incluso con menores en relación con la materia de la visita de verificación no resultan violatorias de sus derechos, siempre y cuando se respeten las formalidades que resultan aplicables, a saber: **1)** que en la orden de visita se asiente la necesidad de llevar a cabo la audiencia y los datos que pretenden recabarse; y, **2)** que se notifique esta situación de manera previa al visitado, quien deberá procurar que se logre la diligencia –pues así lo establecen los artículos 159 y 160, fracción VIII, de la Ley General de Educación–.

125. Pero, además, aun cuando este ordenamiento legal no lo establece expresamente, lo cierto es que no debe soslayarse que el Constituyente Permanente, en el artículo 73, fracción XXIX-P, de la Ley Fundamental, facultó al Congreso de la Unión para "expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, **en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de formación y desarrollo integral de la juventud, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea Parte**"; lo que llevó al legislador a expedir la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que tiene como finalidad, precisamente, desarrollar los derechos de los menores en consistencia con la Carta Magna y los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, a efecto de que existan lineamien-



tos y parámetros suficientes que den certeza sobre la forma en que esos derechos se materializan en la esfera particular de los niños, niñas y adolescentes, lo que está reconocido en su artículo 1, fracción IV, que dice:

**"Artículo 1.** La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto: ...

**"IV.** Establecer los **principios rectores y criterios** que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como **las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;** y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos."

126. Así, adquiere relevancia el artículo 83 de esta Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que se reproduce a continuación:

**"Artículo 83.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que **sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes,** de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:

**"I.** Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente ley;

**"II.** Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta ley y demás disposiciones aplicables;

**"III.** Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;



"IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;

"V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el título quinto, capítulo segundo, de la presente ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;

"VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;

"VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;

"VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;

"IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario;

"X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;

"XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;

"XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal; y,

"XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales."



127. Esta disposición legal establece las pautas conforme a las cuales toda autoridad federal, local, municipal y de la Ciudad de México debe sustanciar los procedimientos jurisdiccionales, **administrativos o cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes** –atendiendo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez–; por lo que es inconcuso que, cuando se trate de actuaciones frente a menores, esas autoridades están obligadas invariablemente a: **a) garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez, b) garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, c) proporcionarles información clara, sencilla y comprensible sobre la materia del procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, d) implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial, e) garantizar el derecho de los menores a ser representados a través de las procuradurías de protección, f) proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera, g) proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete, h) ponderar, antes de citar a un menor a alguna audiencia, su pertinencia considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica, i) garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante las diligencias respectivas, j) mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva, k) destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo los procedimientos en que deban intervenir, l) ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal; y, m) implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales.**

128. En esa virtud, dado que estos lineamientos están contenidos en una de las llamadas leyes generales –que han sido entendidas al tenor de la tesis P. VII/2007, del Tribunal Pleno, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETA-



CIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.",<sup>24</sup> como el conjunto de disposiciones de observancia general cuya finalidad es incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, en materias específicas–, es inconcuso que la intención del legislador fue que permearan en todo el ordenamiento jurídico y, por ende, en toda actuación en la que estén involucrados menores; es decir, esos lineamientos deben aplicarse, independientemente de la materia, en cualquier actuación de la potestad pública que involucre niñas, niños y adolescentes, pues esto basta para que se surta la hipótesis a regular.

129. De ahí que cuando la autoridad educativa, a través de sus funcionarios, practique visitas domiciliarias en las que pretenda sostener entrevistas con menores, necesaria e inexcusablemente deberá seguir las formalidades descritas en los párrafos precedentes, en la medida en que se trata de las herramientas que, a criterio del legislador, son las adecuadas e idóneas para salvaguardar a las niñas, niños y adolescentes.

130. Sobre todo porque no debe soslayarse que la autoridad educativa está obligada a avisar previamente y desde la emisión de la orden de visita que su intención es realizar entrevistas –incluso con menores–; esto es, esa autori-

<sup>24</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de dos mil siete, página cinco, con número de registro digital: 172739, que dice: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, **debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional** no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales."



dad está obligada a anticipar el despliegue de dichas facultades, lo que revela que también deberá preparar las condiciones para estar en aptitud de realizar el interrogatorio –como lo sería preparar la transmisión de información de forma clara, sencilla y comprensible, allegarse de la asistencia de profesionales especializados cuando así se requiera, ponderar la situación específica del menor, pedir el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia, y espacio adecuado–. Además de que ese aviso anticipado también da oportunidad al plantel visitado para que las personas a su cargo, bajo la carga de facilitar el desarrollo de la diligencia, puedan desplegar las actuaciones necesarias para cumplir con las formalidades tratándose de niñas, niños y adolescentes.

131. Sin que sea óbice el hecho de que la Ley General de Educación no haga referencia a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dado que ello no impide hacer una interpretación sistemática de las disposiciones de ambas legislaciones a efecto de deducir su efectiva forma de aplicación, pues el análisis de una disposición no debe realizarse de forma aislada, porque su sentido no sólo está dado por los términos de su articulación sintáctica, sino por su relación con otras normas que, incluso, la complementan y que, por ende, exigen hacer un ejercicio constructivo para proteger algún derecho fundamental.

132. Luego, debe concluirse que los artículos 158, fracción XI, 159 y 160, fracción VIII, de la Ley General de Educación **no violan el principio del interés superior del menor previsto en el artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal**, dado que, por una parte, la posibilidad de realizar entrevistas a niñas, niños y adolescentes en verificaciones que atañan a un tema que los afecte de manera particular, mira a respetar su derecho de opinión y participación; y, por otra, la aplicación sistemática de la legislación aplicable prevé las medidas adecuadas para su protección. En el entendido de que, para que pueda materializarse el respeto a ese principio del interés superior de los menores, cualquier autoridad educativa, al realizar entrevistas con ellos, necesaria y obligatoriamente debe respetar las formalidades que prevé el ya citado artículo 83 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, pues de lo contrario, habrá un vicio no en el texto de la legislación, sino en su aplicación.



133. **Tema III. Medidas precautorias y correctivas.** Las pretensiones atinentes a este tema se oponen contra los artículos 163 y 164 de la Ley General de Educación, que dicen:

"**Artículo 163.** De la información contenida en el acta correspondiente, así como la documentación relacionada, que en su caso presenten los particulares, **las autoridades educativas podrán formular medidas precautorias y correctivas**, mismas que (sic) harán del conocimiento de los particulares en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de que se tuvo por concluida la visita."

"**Artículo 164.** Las medidas precautorias y correctivas a que se refiere el artículo anterior consistirán en las siguientes:

"I. La suspensión temporal o definitiva del servicio educativo;

"II. Ordenar la suspensión de información o publicidad que no cumpla con lo previsto en esta ley, o

"III. Colocar sellos e información de advertencia en el plantel educativo."

134. Tema que se divide en dos subtemas que se desarrollan a continuación:

135. **Subtema III.1. Derechos de audiencia y debido proceso previstos en el artículo 14 de la Constitución Federal.** La amparista sostiene que las normas reclamadas de la Ley General de Educación, **al facultar a la autoridad educativa para formular medidas precautorias y correctivas** –consistentes en suspensión temporal o definitiva del servicio educativo, suspensión de información o publicidad, y colocación de sellos–, violan los indicados derechos, habida cuenta de que:

a) Esas medidas son impuestas **fuera del procedimiento sancionador**, dado que derivan del resultado de la visita de inspección –pues se comunican en un plazo no mayor a diez días hábiles posteriores a la conclusión de esa diligencia–, y son impuestas a modo de sanción **sin que previamente se dé oportunidad al plantel afectado de defenderse.**



**b)** La suspensión temporal o definitiva del servicio educativo constituye una sanción privativa, porque menoscaba el derecho de posesión sobre el plantel educativo.

136. Son **infundados** los argumentos aquí sintetizados, debiendo atenderse al artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, y cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero siguiente, que establece que "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.**"; de lo que se infiere que, para que pueda determinarse en definitiva una obligación a cargo de un particular, es menester que en un plazo razonable se otorgue al afectado la posibilidad de defenderse; lo que, en el contexto del derecho fundamental de que se trata, debe entenderse como una oportunidad que permita impedir la decisión que en definitiva declara la existencia de un deber, carga o adeudo ya sea del orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

137. Por su parte, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal, dispone que "nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", lo que pone de manifiesto que para que una persona pueda ser afectada directamente por un acto privativo, debe existir un procedimiento previo en el que se cumplan las formalidades esenciales, que son aquellas que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo y que se traducen en los siguientes requisitos: **a)** la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; **b)** la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; **c)** la oportunidad de alegar; y, **d)** el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, conforme lo ha establecido el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PRO-



## CEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.<sup>25</sup>

138. Y es en esos términos que se constituye el derecho de audiencia, el cual exige a las autoridades que, al emitir actos que constituyan privación de la libertad, de la propiedad, de las posesiones o de los derechos de las personas, concedan a los gobernados que resulten directamente afectados la oportunidad de ser escuchados en defensa de sus intereses.

139. Cabe precisar que este derecho de audiencia también rige para las autoridades legislativas, para quienes representa el deber de consignar en sus normas los procedimientos o mecanismos necesarios para que se oiga a los destinatarios de la hipótesis normativa de que se trate y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten privados de sus derechos. Es ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES."<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, página ciento treinta y tres, con número de registro digital: 200234, que dice: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y, 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

<sup>26</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 157-162, Primera Parte, página trescientos cinco, con número de registro digital: 232480, que dice: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES. La Suprema Corte ha resuelto que la garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta



140. Así, se aprecia que, en cuanto al tipo de actos de autoridad frente a los que debe otorgarse el derecho de audiencia, la norma internacional y el Texto Constitucional son coincidentes en la medida en que se refieren a determinaciones que declaren la existencia de un deber, carga o adeudo ya sea del orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, **que deben entenderse de carácter definitivo y que de esta manera queden incorporadas a la situación del particular destinatario**; definitividad que da la calidad de privativo a un acto de autoridad al tenor de la jurisprudencia P./J. 40/96, del Tribunal Pleno, de rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.",<sup>27</sup> que distingue los actos privativos –regidos conforme a

imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos."

<sup>27</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, página cinco, con número de registro digital: 200080, que dice: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, **la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado**. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, **para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.**"



las formalidades esenciales del procedimiento y, por ende, al derecho de audiencia previsto en el artículo 14 de la Carta Magna–, de los actos de simple molestia –regulados conforme al derecho de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional–, señalando que los primeros son aquellos que tienen como fin la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho previamente reconocido en favor del gobernado, mientras que los segundos solamente restringen el ejercicio de un derecho en forma preventiva pero no tienen la finalidad de privar en forma definitiva de dicho derecho a su titular.

141. De ahí que, para diferenciar qué tipo de acto es el que constituye la materia de análisis y, por ende, cuál es el derecho conforme al cual se rige, debe determinarse si el objetivo último que persigue es el de desincorporar en definitiva una prerrogativa de la esfera jurídica del gobernado, pues, de ser así, se tratará de un acto de privación–regido por el derecho de audiencia– y, de lo contrario, se tratará de un acto de mera molestia –regido sólo por los derechos de legalidad y seguridad jurídica–.

142. Ahora, es de reiterarse que la Ley General de Educación permite la práctica de visitas de verificación a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los planteles educativos de particulares; visita que da lugar a la secuencia de pasos que se describen a continuación:

1) De la visita, debe levantarse acta circunstanciada en la que se asienten los hechos y observaciones derivados, contra los que el visitado, **durante la práctica de la diligencia, puede exponer las aclaraciones y exhibir los documentales que estime convenientes** (artículo 161, fracción VI).<sup>28</sup>

2) El visitado también podrá exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta de visita, **mediante escrito presentado ante la autoridad**

<sup>28</sup> "Artículo 161. Son derechos del visitado:

"...

"VI. Formular las observaciones, aclaraciones, quejas o denuncias que considere convenientes durante la práctica de la visita o al término de la diligencia, para que sean asentadas explícitamente en el acta de visita, así como a que se le proporcione una copia de la misma."



**educativa dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita** (artículo 162).<sup>29</sup>

3) Posteriormente, "de la información contenida en el acta correspondiente, así como la documentación relacionada, que en su caso presenten los particulares, **las autoridades educativas podrán formular medidas precautorias y correctivas**, mismas que harán del conocimiento de los particulares en un plazo no mayor a diez días hábiles, **contados a partir de que se tuvo por concluida la visita**" (artículo 163).<sup>30</sup>

4) Esas medidas precautorias y correctivas son: **a)** la suspensión temporal o definitiva del servicio educativo; **b)** la suspensión de información o publicidad que no cumpla con la ley; **c)** la colocación de sellos e información de advertencia en el plantel educativo (artículo 164).<sup>31</sup>

5) **"La visita se tendrá por concluida, una vez que haya transcurrido el plazo de cinco días previsto en el artículo 162 de esta ley"**; y, al día hábil siguiente, comenzará a contabilizarse el plazo de cinco años que tiene la autoridad para imponer sanciones administrativas de acuerdo con lo establecido en el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>32</sup> (artículo 165).<sup>33</sup>

<sup>29</sup> "Artículo 162. El visitado respecto de los hechos y circunstancias asentadas en el acta de visita, **podrán exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas, mediante escrito presentado ante la autoridad educativa, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita**, el cual deberá contener lo siguiente:" (se enuncian)

<sup>30</sup> "Artículo 163. De la información contenida en el acta correspondiente, así como la documentación relacionada, que en su caso presenten los particulares, **las autoridades educativas podrán formular medidas precautorias y correctivas**, mismas que harán del conocimiento de los particulares en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de que se tuvo por concluida la visita."

<sup>31</sup> "Artículo 164. Las medidas precautorias y correctivas a que se refiere el artículo anterior consistirán en las siguientes:

"I. La suspensión temporal o definitiva del servicio educativo;

"II. Ordenar la suspensión de información o publicidad que no cumpla con lo previsto en esta ley; o,

"III. Colocar sellos e información de advertencia en el plantel educativo."

<sup>32</sup> "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."

<sup>33</sup> "Artículo 165. La **visita se tendrá por concluida, una vez que haya transcurrido el plazo de cinco días previsto en el artículo 162 de esta ley**. Por lo que, a partir del día hábil siguiente,



6) Una vez que se tiene por concluida la visita (es decir, transcurridos los cinco días hábiles para oponer observaciones), **la autoridad educativa podrá iniciar el procedimiento sancionador respectivo**, que deberá notificarse al particular para que éste, dentro de los quince días hábiles siguientes, exponga lo que a su derecho convenga, adjunte los medios de prueba que obren en su poder y ofrezca las pruebas que ameriten algún desahogo (artículo 166).<sup>34</sup>

7) Transcurrido ese plazo de quince días, se proveerá sobre las **pruebas** y, en su caso, se desahogarán las admitidas en un plazo no mayor de quince días hábiles (artículo 167).<sup>35</sup>

8) Concluido el desahogo de pruebas, se abre un plazo de diez días hábiles para que las partes formulen **alegatos** (artículo 168).<sup>36</sup>

9) Agotado el plazo para formular alegatos, dentro de los diez días hábiles siguientes, **la autoridad deberá dictar por escrito la resolución definitiva que**

---

comenzará a contabilizarse el plazo que tiene la autoridad educativa federal para imponer sanciones administrativas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

<sup>34</sup> **Artículo 166.** Para imponer una sanción, la autoridad educativa deberá notificar previamente al particular del inicio del procedimiento, para que éste, dentro de los quince días hábiles siguientes, exponga lo que a su derecho convenga, adjunte los medios de prueba que obren en su poder y ofrezca las pruebas que ameriten algún desahogo.

"El particular deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el inicio del procedimiento. Los hechos respecto de los cuales no haga manifestación alguna, se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario. Lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior."

<sup>35</sup> **Artículo 167.** Transcurrido el plazo que establece el artículo anterior, se acordará en su caso, el desechamiento o la admisión de pruebas. Son admisibles todos los medios de prueba, excepto la confesional y la testimonial a cargo de autoridades. Se desecharán aquéllos que no sean ofrecidos conforme a derecho, no tengan relación con los hechos materia del procedimiento, así como los que sean innecesarios o ilícitos.

"El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de su admisión. Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo de ocho días hábiles para tal efecto. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva."

<sup>36</sup> **Artículo 168.** Concluido el desahogo de pruebas, y antes de dictar resolución, se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que, en su caso, en un plazo de diez días hábiles formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por la autoridad educativa al dictar la resolución."



**proceda.** Se entenderán caducadas las actuaciones en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución (artículo 169).<sup>37</sup>

143. Esta secuencia de pasos constituye el procedimiento a seguir una vez que se practican las visitas de verificación, en el cual, como se ha visto, existe la posibilidad de imponer **medidas precautorias y correctivas**; es decir, se trata de las figuras incidentales en el indicado procedimiento cuya finalidad es lograr la plena ejecución de la resolución final, pues se trata de implementaciones que impiden que el transcurso del tiempo para obtener una decisión final y definitiva obstaculice esa ejecución –haga irreversible o de muy difícil reparación las infracciones que, en su caso, se declaren–.

144. Así, esas medidas no son decisiones definitivas, pues aun cuando el legislador no especifica que se trata de implementaciones temporales o provisionales, les da el carácter de precautorias, lo que, de suyo, revela que deben ser aplicadas como previsiones protectoras ante las sospechas fundadas de un riesgo en el plantel educativo, pero sin que se traduzcan o deriven de una decisión definitiva. Tan es así que, por disposición expresa del legislador, deben imponerse antes de que inicie el procedimiento sancionador y, en ese tenor, de manera temporal hasta que se emita la decisión definitiva, en la que las eventuales medidas que se impongan como reparadoras sí serán finales.

145. En esa virtud, **estas medidas precautorias o correctivas no constituyen actos privativos**, es decir, no tienen como finalidad la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho previamente reconocido en favor del gobernado, sino que, en realidad, sólo restringen prerrogativas o imponen cargas en forma preventiva; **lo que pone de manifiesto que se trata de actuaciones que no se rigen por el derecho de audiencia, es decir, el legislador no estaba obligado a prever una dilación de defensa previa en favor de los afectados.**

<sup>37</sup> **Artículo 169.** Transcurrido el plazo para formular alegatos, se procederá dentro de los diez días hábiles siguientes, a dictar por escrito la resolución definitiva que proceda. Se entenderán caducadas las actuaciones y se procederá a su archivo, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución."



146. No obstante, los artículos 161 y 162 de la Ley General de Educación son claros al señalar que, una vez hechas constar en el acta de visita las posibles irregularidades, los visitados estarán en aptitud de argumentar en su favor en la propia acta y, más aún, "podrán exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas, mediante escrito presentado ante la autoridad educativa, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta de la visita"; siendo que será hasta que concluya ese plazo –cuando se considera concluida la visita–, que la autoridad, previa valoración "de la información contenida en el acta correspondiente, así como la documentación relacionada, que en su caso presenten los particulares", podrá imponer medidas precautorias y correctivas.

147. De ahí que, contrariamente a lo sostenido por la parte quejosa, se hace patente que los visitados sí pueden argumentar y probar en su favor respecto de las irregularidades advertidas en la visita antes de que la autoridad se pronuncie sobre la imposición de medidas precautorias o correctivas.

148. Luego, los artículos 163 y 164 de la Ley General de Educación **no violan el derecho de audiencia previa ni las formalidades esenciales del procedimiento**, pues dichos preceptos, al regular actos provisionales y no definitivos, no se rigen por el artículo 14 de la Constitución Federal, de conformidad con la tesis de esta Segunda Sala de rubro: "AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.";<sup>38</sup> aunado a que, como se ha visto, el legislador sí previó un mecanismo

<sup>38</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 81, Tercera Parte, página quince, con número de registro digital: 238355, que dice: "AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional."



que permite a los afectados argumentar y probar su interés previamente a la imposición de las medidas precautorias.

149. **Subtema III.2. Derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.** La parte quejosa manifiesta que las normas reclamadas de la Ley General de Educación, **al facultar a la autoridad educativa para formular medidas precautorias y correctivas**, viola el indicado derecho porque otorga una atribución muy genérica sin parámetro alguno de aplicación, esto es, sin prever los supuestos en que procederá aplicar cada una de esas medidas.

150. Agrega que las normas prevén diversas medidas –consistentes en suspensión temporal o definitiva del servicio educativo, suspensión de información o publicidad, y colocación de sellos–, pero omite indicar las conductas que ameritan la imposición de cada una de ellas o algún escalonamiento que permita conocer qué irregularidades justifican cada medida.

151. Además, las disposiciones reclamadas tampoco indican la duración de las medidas correctivas en comento, es decir, no precisan el tiempo que deberán prevalecer.

152. Es **infundado** el argumento sintetizado, debiendo reiterarse que los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica que rigen todo acto de autoridad, conforme a los cuales las facultades autoritarias deben estar limitadas y acotadas de manera tal que su actuación no resulte caprichosa frente al particular; por lo que la norma que prevé una afectación en perjuicio de los particulares respeta esos derechos cuando el legislador establece los elementos esenciales de la obligación o carga que se imponga a esos particulares.

153. Ahora, es de reiterarse que, conforme a los artículos 163 y 164 de la Ley General de Educación, derivado de la práctica de las visitas de verificación y de lo que al respecto observen, aclaren o prueben los visitados, la autoridad educativa está en aptitud de **imponer medidas precautorias y correctivas**, las cuales pueden ser:



- I. La suspensión temporal o definitiva del servicio educativo;
- II. La suspensión de información o publicidad que no cumpla con lo previsto en esta ley, o
- III. La colocación de sellos e información de advertencia en el plantel educativo.

154. En efecto, como se ha apuntado en apartados anteriores de esta ejecutoria, los planteles educativos a cargo de particulares están sometidos a una regulación específica derivada de la rectoría que al respecto ejerce el Estado, lo que patentiza que, cuando la autoridad advierta de la inspección alguna posible infracción a esa regulación, podrá imponer de manera anticipada y temporal una de esas medidas precautorias y correctivas con la finalidad de evitar el riesgo que pudiera generar esa precalificada infracción.

155. Así, es cierto que el legislador no previó para cada una de estas medidas un listado de situaciones o conductas específicas que pudieran provocar su imposición; empero, ello no implica que generen incertidumbre, pues la propia entidad de dichas medidas permite a la autoridad pronunciarse objetivamente sobre su aplicación casuística.

156. Ciertamente, en principio, es indiscutible que esas medidas cautelares deberán ordenarse frente a la precalificación de alguna inobservancia de las obligaciones jurídicas que tienen las instituciones educativas privadas, lo que implica un marco de aplicación definido, toda vez que será el desacato a un deber previsto por la normatividad aplicable lo que constituirá el detonador de la imposición de una o más medidas precautorias o correctivas. Además, a partir de las características de cada una de éstas, se delimita suficiente y razonablemente el ámbito de actuación de la autoridad educativa, porque puede imponerse cada una de ellas siempre y cuando estén dirigidas y sean adecuadas y pertinentes para evitar o detener el eventual riesgo que pretende evitarse.

157. Esto es, por lo que hace a la medida cautelar consistente en "la suspensión de información o publicidad que no cumpla con lo previsto en esta ley",



es evidente que **será aplicable cuando la autoridad verificadora considere que en el plantel educativo exista información o publicidad que contravenga las disposiciones legales**, pues así deriva necesariamente del texto legal cuyo objetivo es, precisamente, que esa información o publicidad no se difunda en la escuela de que se trate; tan es así que el artículo 170 de la propia Ley General de Educación establece como supuesto de infracción "VIII. Realizar o permitir la difusión de publicidad dentro del plantel escolar que no fomente la promoción de estilos de vida saludables en alimentación, así como la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, con excepción de los de alimentos".

158. Por lo demás, en relación con las medidas cautelares consistentes en "la suspensión temporal o definitiva del servicio educativo" y en "colocar sellos e información de advertencia en el plantel educativo", se aprecia una diferencia en la severidad, trascendencia y finalidad de cada una de ellas, pues es evidente que la suspensión del servicio educativo es de mayor envergadura que la colocación de sellos e información de advertencia en el plantel; lo que pone de manifiesto que el legislador consideró pertinente crear dos herramientas para dar a la autoridad la oportunidad de valorar la situación o irregularidad, y definir cuál es la pertinente dependiendo de la gravedad de la conducta precalificada y/o de las consecuencias que genera, tomando siempre en cuenta la finalidad esencial que es priorizar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

159. Esto es, como sucede con todas las medidas precautorias, la autoridad aplicadora deberá analizar el escenario que pretende proteger, determinar el peligro que es necesario cautelar y precisar la amenaza real y, a partir de ello, definir cuál es la medida cautelar idónea, proporcional y menos lesiva que asegure el riesgo acreditado.

160. Y, en ese tenor, cuando la autoridad educativa considere que las condiciones del plantel son de tal naturaleza que permiten salvaguardar el riesgo a través de la colocación de sellos y avisos de advertencia, podrá optar por esta medida; pero cuando considere que la inobservancia de la normatividad es de tal magnitud que pone en peligro a los educandos o que les genera consecuencias irreparables, estará en aptitud de suspender la actividad educativa. Siendo



que, evidentemente, la decisión de una u otra medida precautoria, por imperativo del artículo 16 de la Carta Magna, **tiene que justificarse en el acto de molestia acorde a las características específicas de la irregularidad observada**, con el objeto de que el destinatario, al conocer las causas que dieron origen a la determinación, pueda impugnarla a través de los medios de defensa conducentes.

161. Así, debe concluirse que las normas en estudio contienen los parámetros suficientes de su aplicación, sobre todo si, como se ha apuntado, el derecho a la seguridad jurídica no implica que la ley señale de manera especial y precisa todos los posibles escenarios para regular cada una de las relaciones entabladas entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado, lo que se satisface porque las disposiciones citadas contienen indicadores claros y suficientes para advertir los límites legales en la actuación de la autoridad, toda vez que, se insiste, enlista de manera precisa las medidas precautorias y correctivas, además de que de su naturaleza y finalidad se infieren las pautas conforme a las cuales podrán implementarse unas u otras, sin dejar margen de arbitrariedad a la autoridad aplicadora.

162. Además, es de destacarse que, en oposición a lo sostenido por la amparista, el hecho de que las disposiciones legales en estudio no establezcan expresamente la duración precisa de los instrumentos cautelares, tampoco genera incertidumbre alguna, pues no debe soslayarse la suerte de las medidas precautorias, esto es, que constituyen figuras incidentales en los procedimientos y que, por ende, se rigen conforme a la regla que señala que a toda providencia cautelar supone la existencia de una providencia definitiva, a saber, la decisión final que decida el asunto.

163. En esa virtud, es claro que el legislador implícitamente sí estableció un límite temporal en la duración de las medidas cautelares, en tanto que no pueden sobrevivir a la resolución que en definitiva se emita en el procedimiento sancionador, pues, una vez dictada, ésta será la que defina la situación en concreto. De ahí que la autoridad estará en aptitud de definir el tiempo de duración de las medidas que implemente de manera acotada, pues podrán durar hasta que se emita esa resolución en la que se determine si existe o no infracción y, en su caso, se emita la sanción correspondiente.



164. Luego, debe concluirse que los artículos 163 y 164 de la Ley General de Educación **no violan los derechos de legalidad y seguridad jurídica previstos en el artículo 16 de la Ley Fundamental**, dado que la facultad esencial y sus elementos mínimos fueron establecidos expresamente por el legislador, de ahí que se genera la certidumbre suficiente en los particulares en cuanto a los límites de actuación de la autoridad en la imposición de medidas cautelares.

165. **Tema IV. Facultades de comprobación en relación con los costos por concepto del servicio de educación prestado por particulares.** Las pretensiones atinentes a este tema se oponen contra el artículo 151, párrafos segundo y tercero, de la Ley General de Educación, que dice:

**"Artículo 151. ...**

"Para efectos del presente artículo, **las personas usuarias de estos servicios prestados por particulares podrán solicitar a las autoridades educativas correspondientes, la realización de acciones de vigilancia** con objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones y requisitos para impartir educación en los términos de este título, **incluido el aumento de los costos que carezcan de justificación y fundamentación conforme a las disposiciones legales aplicables o que hayan sido establecidos en los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación de ese servicio.**

"Derivado de las acciones de vigilancia, si las autoridades respectivas identifican que **los particulares han aumentado los costos en la prestación de los servicios educativos sin apego a las disposiciones aplicables en la materia**, darán aviso a las autoridades competentes para los efectos a los que haya lugar."

166. Tema que se divide en dos subtemas que se desarrollan a continuación:

167. **Subtema IV.1. Derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.** La amparista señala que la norma reclamada de la Ley General de Educación viola el citado derecho, toda vez que prevé la po-



sibilidad de ejercer facultades de comprobación cuando el aumento de costos por el servicio de educación se realice "sin apego a las disposiciones aplicables en la materia", pero no precisa cuáles son esas disposiciones.

168. Es **infundado** el planteamiento de trato, toda vez que, como ya se dijo, el derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Carta Magna se respeta cuando las autoridades legislativas emiten disposiciones de observancia general que generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, cuando acotan esa atribución en la medida necesaria y razonable, impidiéndole actuar arbitraria o caprichosamente; sin que deba entenderse 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 que la autoridad ejerza sus atribuciones prescindiendo de arbitrariedad alguna.

169. Y también ya se dijo que no es exigible que el supuesto agote toda su regulación en la propia ley, pues es factible que la conducta pueda integrarse mediante distintas previsiones que guardan relación sistemática, incluso con lo establecido en normas de inferior jerarquía, siempre que el contenido obligatorio derive de la ley y, en esa medida, el sujeto pasivo está en aptitud de prever la forma en que debe desplegar su conducta.

170. Pues bien, el artículo 170, fracción XXIV, de la Ley General de Educación prevé como una infracción de quienes prestan servicios educativos "omitir dar a conocer por escrito a las personas usuarias de los servicios educativos, previamente a la inscripción para cada ciclo escolar, **el costo total de la colegiatura o cualquier otra contraprestación**"; conforme a lo cual la escuela privada deberá informar por escrito y antes de la inscripción para cada ciclo, los costos totales del año escolar incluyendo cualquier contraprestación (inscripción o reinscripción, monto de las colegiaturas y el número de éstas, cursos de regularización o complementarios, prácticas deportivas especiales, transporte, etcétera), pues si bien la disposición legal en comento no hace una enumeración de esos posibles gastos, lo cierto es que se refiere a "cualquier otra contraprestación", lo que revela la intención del legislador de que las madres, padres o tutores tengan



pleno conocimiento de las erogaciones que tendrán que hacer durante el ciclo, a efecto de que estén en condiciones de organizarse económicamente para que los menores puedan concluirlo y evitar que se vea truncada su continuación por razones pecuniarias.

171. Y es en este contexto que el diverso artículo 151, párrafos segundo y tercero, de la propia Ley General de Educación (norma reclamada) dispone que las personas usuarias del servicio de educación prestado por particulares, **podrán solicitar a las autoridades educativas que verifiquen el aumento de los costos en un plantel específico**, siendo que, en el supuesto de que los particulares los **hayan aumentado sin justificación y sin apearse a las disposiciones legales aplicables o a las establecidas en los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación de ese servicio**, se dará aviso a la autoridad competente.

172. En esos términos, cuando un padre, madre o tutor advierta que el plantel, durante el ciclo escolar, aumenta los costos dados a conocer de manera previa, estará en aptitud de pedir a la autoridad educativa que ejerza sus facultades de verificación y, en caso de que, efectivamente, haya un aumento que no se apege a la normatividad o a los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación del servicio educativo, la autoridad verificadora lo comunicará a las autoridades competentes.

173. Cabe precisar que esa referencia a las "autoridades competentes" a quienes se da aviso del aumento de cuotas, debe entenderse en relación con la oficina y/o funcionario que, con base en la distribución de facultades de los tres órdenes de gobierno, cuente con atribuciones para imponer medidas precautorias y/o para iniciar el procedimiento sancionador respectivo (que ha quedado descrito en el apartado relativo al subtema III.1 de esta ejecutoria), pues es evidente que lo que se pretende es impedir la materialización de cobros injustificados o desapegados a la normatividad aplicable.

174. De lo hasta aquí expuesto, se aprecia que, en oposición a lo sostenido por la amparista, el precepto legal en estudio no viola el derecho de seguridad jurídica, porque contiene los elementos necesarios y suficientes para delimitar la actuación de la autoridad y, más aún, para que los particulares tengan claras las consecuencias de esa actuación.



175. En efecto, la disposición legal reclamada es precisa al indicar sobre qué conducta desplegada por los gobernados, específicamente, **los dueños o encargados de los planteles educativos, la autoridad puede ejercer sus facultades de comprobación, a saber, cuando incurran en el aumento del monto de alguna contraprestación por los servicios educativos que prestan** (se insiste, inscripción o reinscripción, monto de las colegiaturas y el número de éstas, cursos de regularización o complementarios, prácticas deportivas especiales, transporte, etcétera), específicamente cuando ese aumento carezca de justificación por no apegarse a las disposiciones legales aplicables o a las establecidas en los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación de ese servicio.

176. En efecto, el hecho de que el precepto en análisis utilice el enunciado normativo **"conforme a las disposiciones legales aplicables"**, de ninguna manera genera incertidumbre, porque contiene la integración necesaria para implicar límites definidos al ejercicio de las facultades de verificación, pues es claro que aquel mandato debe interpretarse sistemáticamente con el resto de los preceptos que, sobre el tema de los costos de las colegiaturas y demás contraprestaciones por el servicio educativo, contiene la Ley General de Educación que, como se ha visto, prohíbe los aumentos que no hayan sido anunciados al inicio del ciclo escolar o pactados en el instrumento jurídico conforme al cual se haya contratado la prestación de servicios.

177. Más aún, dada la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno –algunas concurrentes y, otras, exclusivas de la Federación o de los gobiernos locales– que ordenan los artículos 113 a 115 de la Ley General de Educación, el legislador previó que, de emitirse normatividad que derive de la ley general, es decir, local y/o administrativa que reitere o abunde en el régimen del aumento de costos por concepto de contraprestaciones por el servicio de educación, su cumplimiento también podrá ser objeto de verificación, pues esa es la intención del supuesto que permite a los usuarios solicitar la actuación de la autoridad cuando "los particulares han aumentado los costos en la prestación de los servicios educativos **sin apego a las disposiciones aplicables en la materia**".

178. Así, la inobservancia al contenido de la propia ley o de las disposiciones de carácter general que de ella deriven en materia de aumento de costos



de los servicios de educación impartida por los particulares, es lo que genera la aplicación de la hipótesis normativa reclamada, lo que permite afirmar que la conducta que constituye el detonador del ejercicio de las facultades de verificación a ruego de los usuarios –inobservar las disposiciones aplicables a la materia– está debidamente precisada en una ley desde el punto de vista formal y material.

179. Por tanto, el precepto reclamado dispone en forma suficiente el supuesto que motiva la petición de ejercicio de las facultades de comprobación, por lo que no da margen a que la autoridad educativa actúe de manera arbitraria, caprichosa o sin límite alguno y, menos aún, deja en sus manos determinar las conductas a verificar, pues, para ejercer sus facultades, debe tener noticia del desacato de disposiciones o acuerdos que regulen el aumento de costos; así, su proceder está regulado en dicha ley pues en ella encuentra su medida y límite.

180. Luego, contrariamente a lo que afirma la quejosa, el artículo 151 de la Ley General de Educación constituye un precepto legal que no induce a errores o confusiones en su aplicación ni deja en incertidumbre jurídica al particular, por lo que **no viola el artículo 16 de la Constitución Federal**.

181. **Subtema IV.2. Derecho a la libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Constitución Federal.** La parte quejosa aduce que la norma reclamada de la Ley General de Educación viola el indicado derecho, específicamente en cuanto a la autonomía de la voluntad para fijar la contraprestación que corresponda a la prestación de un servicio, habida cuenta de que:

a) La indicada norma establece que los usuarios de los servicios educativos prestados por los particulares podrán solicitar a la autoridad la realización de acciones de vigilancia respecto del aumento de los costos de las colegiaturas, soslayando que el servicio educativo particular se sustenta en un acuerdo de voluntades entre el prestador y el usuario del servicio, que abarca la fijación de la contraprestación respectiva; lo que provoca la gran diversidad de opciones educativas en el país. Esto es, existen instituciones educativas a lo largo y ancho del territorio nacional con una variedad de costos que cada una establece en razón de lo que considera el valor de los servicios que presta, conforme a lo



cual los padres y tutores eligen según corresponda a sus intereses y posibilidades.

**b)** Ese acuerdo de voluntades se rige conforme a la legislación civil, por lo que es incorrecto que se haya concedido a la autoridad educativa facultades de verificación en cuanto al aumento de costos.

**c)** Sobre todo porque la autoridad educativa carece de competencia para verificar cuestiones vinculadas con el costo de la educación privada, tan es así que la propia norma reclamada indica que, en su caso, se dará aviso a "las autoridades competentes para los efectos legales a que haya lugar".

182. Son **infundados** los argumentos aquí sintetizados, siendo conveniente atender a que el artículo 5o. de la Ley Fundamental dispone que "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad..."; disposición que ha sido interpretada por el Tribunal Pleno a la luz de la tesis P. LXXXVIII/2000, de rubro: "LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.",<sup>39</sup> conforme a la cual, el derecho de libertad de

<sup>39</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de dos mil, página veintiocho, con número de registro digital: 191691, que dice: "LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por un lado, la garantía de libre comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley; y, por el otro, que el propio precepto establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Lo anterior implica que la garantía en cuestión será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual que se traduce en la convivencia y bienestar social. En ese sentido, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de la citada garantía, se requiere, necesariamente, que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos."



comercio no se prevé de manera irrestricta e ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales, a saber, **a)** que no se trate de una actividad ilícita, **b)** que no se afecten derechos de terceros; y, **c)** que no se afecten derechos de la sociedad en general.

183. Así, aun cuando del derecho en estudio –entre otros– se derive el principio de la autonomía de la libertad como un eje rector de las relaciones de los particulares –en cuya virtud las partes de una relación jurídica son libres para gestionar su propio interés y regular sus relaciones sin injerencias externas–, sobre el cual el legislador está obligado a implementar los instrumentos que garanticen su eficacia, lo cierto es que ese principio no es absoluto, sino que puede limitarse o modularse, entre otros casos, cuando el ordenamiento que lo restrinja contenga un principio de razón legítima que se sustente en el interés de la sociedad o algún otro que deba priorizarse.

184. Ahora, debe reiterarse que el artículo 3o. de la Constitución General **otorgó la rectoría de la educación al Estado** –es decir, la facultad para planear, dirigir, controlar y evaluar la operatividad de los servicios de educación en sus diferentes tipos, niveles, modalidades y vertientes, atendiendo a las prioridades y estrategias que fijó el Poder Reformador de la Constitución–; siendo que en esta encomienda tiene la obligación de **priorizar el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes**. Además, el propio Texto Constitucional fijó como **una de las estrategias esenciales la regulación de los planteles educativos** como el "espacio fundamental para el proceso de enseñanza y aprendizaje", por lo que el Estado tiene la carga de garantizar que las condiciones en las que operan sean óptimas e idóneas para un proceso educativo eficiente, de lo que se deriva necesariamente que el ente estatal cuenta con atribuciones no sólo para regular dichos planteles, sino también para evaluar su actuación a través de las facultades de verificación correspondientes.

185. También debe reiterarse que si bien, en principio, es deber del Estado garantizar que todos reciban educación, lo cierto es que **no es el único que puede ofrecer el servicio educativo, sino que la misma disposición constitucional permite que los particulares presten ese servicio en todos sus tipos y modalidades**; empero, ello no significa que esa actividad sea de ejercicio ilimitado aun cuando esté en manos de instituciones privadas, sino que



también está **sujeta a esa rectoría del Estado** y, por ende, a la regulación que éste emite, desde luego, en lo que le resulten aplicables de acuerdo con sus características.

186. Así, tenemos que las **escuelas públicas** están administradas totalmente por el gobierno mexicano, mientras que las **privadas** son empresas dedicadas a la educación que funcionan con recursos económicos privados y que, por ende, cobran contraprestaciones por el servicio que prestan a los usuarios.

187. Al respecto, el monto de estas contraprestaciones no se encuentra regulado, es decir, no existen disposiciones legales que otorguen siquiera lineamientos o pautas a efecto de fijar la cuantía a cobrar por los planteles educativos privados, lo que revela que la intención del legislador fue que ello quedará sujeto al principio de autonomía de la voluntad, es decir, a los acuerdos a los que las partes lleguen a través del respectivo contrato de prestación de servicios, pues no debe soslayarse que lo que la institución particular hace es prestar un servicio por el que cobra una contraprestación. Y, en ese tenor, es claro que este aspecto, es decir, el monto de las contraprestaciones por los servicios educativos (incluidos inscripción o reinscripción, monto de las colegiaturas y el número de éstas, cursos de regularización o complementarios, prácticas deportivas especiales, transporte, etcétera), implica un aspecto mercantil y, por ende, es a los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación de ese servicio a los que debe acudir para saber qué fue lo acordado por las partes.

188. Empero, en este escenario, el ya mencionado artículo 170, fracción XXIV, de la Ley General de Educación prohíbe que los costos de las contraprestaciones por los servicios educativos aumenten, esto es, las instituciones privadas no podrán imponer incrementos sin previo aviso al inicio del ciclo escolar a los padres, madres o tutores, pues, como se ha visto, la finalidad es que exista plena certeza de las erogaciones que los usuarios tendrán que hacer durante el ciclo, a efecto de que estén en condiciones de prever si van a poder solventarlas y, en su caso, de organizarse económicamente para que los menores puedan concluirlo y evitar que se vea truncada su continuación por razones pecuniarias.

189. Sobre lo cual el artículo 151, párrafos segundo y tercero, de la Ley General de Educación (norma reclamada), como ya se apuntó, dispone que las



personas usuarias del servicio de educación prestado por particulares, **podrán solicitar a las autoridades educativas que verifiquen el aumento de los costos en un plantel específico**, siendo que, en el supuesto de que los particulares los **hayan aumentado sin justificación y sin apearse a las disposiciones legales aplicables o a las establecidas en los instrumentos jurídicos que rigen las relaciones para la prestación de ese servicio**, se dará aviso a la autoridad competente.

190. Como se ve, la disposición legal tildada de inconstitucional no impide a los particulares ejercer las actividades correspondientes al servicio educativo –por cierto, para las que fueron autorizados por el Estado–, sino que lo único que previó el legislador fue que los usuarios pudieran acudir, en cualquier tiempo, a pedir la actuación de verificación de la autoridad educativa frente al aumento de las contraprestaciones durante el ciclo escolar.

191. En efecto, la norma en comento forma parte de las medidas legislativas adoptadas con la finalidad de satisfacer el deber impuesto por el Texto Constitucional al Estado, en cuanto lo obliga, por una parte, a ejercer su rectoría en materia educativa y, por otra, a garantizar que los planteles educativos operen en condiciones idóneas y que contribuyan a los fines de la educación.

192. De ahí que la norma válidamente se constituye como parte de la mecánica que impide un factor que podría llegar a constituirse como un impedimento para la continuación de la educación de los alumnos –al menos en un ciclo escolar–, como lo es el incremento de las contraprestaciones anunciadas desde el inicio de ese ciclo y conforme a las cuales los usuarios de los servicios educativos decidieron celebrar el contrato respectivo, pues es claro que su aumento sin acuerdo y/o aviso previo implica una situación que no favorece la estabilidad de la prestación del servicio y que, por ende, podría llegar al extremo de provocar que los educandos no puedan continuar estudiando, al menos, en las condiciones en las que lo venían haciendo.

193. Así, la restricción impuesta por el legislador constituye una medida que: **1)** persigue una finalidad constitucionalmente admisible –pugnar por la continuación de la educación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes–; y **2)**



resulta adecuada para su consecución –porque permite verificar que los planteles educativos privados no aumenten sus costos durante el ciclo escolar–.

194. Además, en oposición a lo sostenido por la amparista, el precepto legal reclamado no incide en el aspecto mercantil de la relación jurídica en estudio, toda vez que, como se ha visto, **no establece límites o directrices para la fijación del monto de las contraprestaciones a pagar por los servicios educativos** –sobre lo cual sigue rigiendo la autonomía de la voluntad–, sino que lo único que establece es que podrá verificarse el cumplimiento de la proscripción de aumentos que rebasen lo pactado en perjuicio de los educandos. Y si bien esta prohibición se constituye como una regla que impera necesariamente entre todos los particulares que optan por contratar una educación privada, lo cierto es que ello mira a garantizar el equilibrio económico y, por ende, el desarrollo de la educación privada.

195. Siendo que, el hecho de que la cuantía de las contraprestaciones por el servicio de educación se pacte en un contrato regido por la legislación mercantil, de ninguna manera impide al legislador otorgar facultades a la autoridad educativa para verificar el cumplimiento de un deber impuesto por la legislación en una actividad que no se rige libremente, sino que está sujeta a la rectoría del Estado.

196. Luego, debe concluirse que el artículo 151, párrafos segundo y tercero, de la Ley General de Educación **no viola el derecho a la libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Carta Magna**, dado que no incide en el monto de las contraprestaciones por el servicio de educación privada, sino que sólo mira a materializar la prohibición de aumentarlas por parte de los planteles escolares, lo que, además, tiene un sustento constitucional.

197. **Tema V. Prohibición de comercializar bienes o servicios notoriamente ajenos al servicio educativo.** La parte quejosa indica que el artículo 170, fracción VIII, de la Ley General de Educación viola el derecho a la libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Constitución General, al establecer como infracción que los particulares que presten servicios educativos realicen o permitan la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo –con excepción de los alimentos–, habida cuenta de que:



**a)** Se trata de una prohibición absoluta que excluye la comercialización de cualquier bien o servicio, por lo que el legislador soslaya que existen algunos de éstos que están vinculados con la educación y que, por ende, no debían estar incluidos en esa prohibición (como útiles escolares, uniformes, ropa escolar, logotipos que fomenten el sentimiento de unidad, transporte, estacionamiento, conciertos, excursiones, etcétera).

**b)** La norma pasa por alto que en la prestación del servicio de educación se involucran otro tipo de bienes y servicios que guardan relación con el proceso educativo, por lo que no puede desprenderse una imposibilidad del particular de comercializarlos.

**c)** Más aún, el particular puede destinar sus instalaciones a otra actividad fuera del horario escolar, como sucede con instituciones que rentan sus instalaciones (auditorios, explanadas, canchas deportivas, etcétera) para la realización de actividades ajenas a la actividad escolar; lo que es consistente con la libertad de trabajo porque es lícito, no contraviene una determinación judicial, no ataca derechos de terceros ni se ofenden derechos de la sociedad.

**d)** El hecho de que el legislador haya pretendido evitar que los planteles educativos se conviertan en centros de comercialización desconfigurándose la prestación del servicio educativo, no revela la proporcionalidad de la medida.

**e)** El artículo 13, párrafo cuarto, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica que ninguna de sus disposiciones podrá interpretarse como una restricción de la libertad de los particulares para dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios mínimos que, sobre la educación, prescriba el Estado.

198. Es **infundado** el concepto de violación sintetizado, debiendo reiterarse que, conforme al artículo 5o. de la Constitución Federal –interpretado en la tesis P. LXXXVIII/2000, de rubro: "LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."–, el derecho de libertad de comercio no se prevé de manera irrestricta e ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales, a saber, **a)** que no se trate de una actividad ilícita, **b)** que no se afecten derechos de terceros; y, **c)** que no se afecten derechos de la sociedad en general.



199. Así, la libertad de comercio –que implica la posibilidad de desempeñar la actividad de venta de bienes y/o servicios–, no incide directamente con el derecho a la propiedad privada, pues no implica una restricción sobre los derechos reales cuya titularidad corresponde al dueño de los bienes muebles y/o inmuebles, ni se traduce en la imposición de modalidades sobre los derechos de uso, goce y disfrute de bienes, sino que simplemente implica la aptitud para que cualquier persona pueda comercializar el bien o servicio de su elección.

200. Sin embargo, se insiste, esa libertad encuentra sus límites en los propios lineamientos constitucionales, por lo que **las restricciones son válidas siempre que se dé preeminencia al interés público**, es decir, cuando se basen en un principio de razón legítima que se sustente en el interés de la sociedad o que tienda a proteger derechos de mayor entidad.

201. Ahora, como se ha mencionado varias veces, tanto el artículo 3o. de la Ley Fundamental como el artículo 98 de la Ley General de Educación, disponen que los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje, pues es ahí en donde se presta el servicio público de educación por parte del Estado o por los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; y, en ese tenor, el artículo 170 de la indicada ley prevé las infracciones para estos particulares que prestan servicios educativos, entre las cuales se encuentra la de **comercializar bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, con excepción de los de alimentos**, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"**Artículo 170.** Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: ...

"**VIII.** Realizar o permitir la difusión de publicidad dentro del plantel escolar que no fomente la promoción de estilos de vida saludables en alimentación, así como **la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, con excepción de los de alimentos; ...**"

202. Como se ve, es cierto que la norma representa una restricción al derecho a la libertad de comercio de los planteles educativos privados que prestan servicios de educación pública.



203. Ciertamente, conviene apuntar que **el alcance de esa restricción se ciñe a impedir que las instituciones educativas comercialicen con los usuarios de los servicios de educación (educandos, padres, madres o tutores) o con terceros, bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, con excepción de los de alimentos**; esto es, no se impide que se ofrezca y/o venda a esos usuarios o terceros productos relacionados con la enseñanza, sino que quienes prestan servicios educativos sí pueden realizar actos de comercio de bienes o servicios vinculados con él. Más aún, la prohibición opera respecto de bienes o servicios "notoriamente" ajenos al proceso educativo –salvo alimentos–, lo que revela que, para que se materialice la infracción, debe ser evidente y sin lugar a duda que el bien o servicio que se ofrezca no tenga relación alguna con el sistema de enseñanza aprendizaje, pues, de lo contrario, no se actualizará el supuesto normativo.

204. En esa virtud, la quejosa parte de una premisa falsa al afirmar que, por virtud de la porción normativa reclamada, no pueda vender a los usuarios del servicio de educación útiles escolares, uniformes, ropa escolar, logotipos que fomenten el sentimiento de unidad, transporte, estacionamiento, excursiones, etcétera, dado que sí podrá hacerlo siempre y cuando éstos formen parte del sistema o programa implementado para impartir la instrucción o enseñanza. Esto es, las instituciones educativas podrán comercializar cualquier bien o servicio en la medida en que se busque un fin atinente o vinculado con el proceso educativo, lo que, en su caso, deberá ser probado ante la autoridad.

205. Así, determinado el alcance de la restricción, esta Segunda Sala sostiene que no resulta violatoria del derecho a la libertad de comercio, dado que encuentra una finalidad constitucionalmente válida y no es desproporcionada.

206. En efecto, conforme a la jurisprudencia P./J. 136/2009, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA.",<sup>40</sup> no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de

<sup>40</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de dos mil diez, página veintiuno, con número de registro digital: 165438.



constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que es a este Alto Tribunal a quien corresponde apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al Texto Constitucional.

207. Y, en ese tenor, se aprecia que el objetivo de la limitante contenida en la disposición legal en estudio es lograr la encomienda impuesta por el Constituyente Permanente al Estado, a saber, garantizar que los planteles educativos –incluyendo los privados– operen en condiciones idóneas para los fines de la educación siempre en beneficio de los educandos –como un aspecto tutelado por el derecho a la educación–.

208. Esto es, cuando un particular obtiene una autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios por parte del Estado Mexicano para la prestación del servicio público de educación, sus acciones deben circunscribirse a la realización de todos aquellos actos que tengan como propósito contribuir al desarrollo integral y permanente de los educandos, para que ejerzan de manera plena sus capacidades. Y, en consecuencia, también deben abstenerse de realizar aquellos actos que pudieran representar un obstáculo para cumplir con ese propósito o, incluso, llegar a desvirtuarlo.

209. Así, la intención del legislador al prohibir a las escuelas el comercio no relacionado con el proceso académico, es consistente con ese deber, pues se pretende preservar que la enseñanza se desarrolle de manera expedita, depurada y desembarazada de cuestiones que en nada se relacionen con ella. **Es decir, el propósito de la norma es lograr un ambiente idóneo para el aprendizaje y un entorno educativo libre de influencias que pudieran alterarlo.**

210. Y es así que el legislador pugna porque en las instituciones educativas no haya consumo o giros accesorios que nada tengan que ver con la educación, pues no sólo pueden constituirse como distractores, sino que pueden distorsionar el alcance del servicio prestado o el destino de las instalaciones.

211. Además, el mandato legislativo también es útil para evitar algún tipo de actividad abusiva que intente promover el consumo de productos o servicios que nada tengan que ver con la educación; actividad que podría generar que



los usuarios tengan una imagen tergiversada de la calidad del proveedor de servicios educativos como la de proveedor de otro tipo de mercancía o actividades cuya contratación, incluso, pudiera llegar a interpretarse o malentenderse como una condición para la continuación de la prestación del servicio educativo, aun cuando su objeto sea algún producto que en nada contribuya o se vincule con el proceso de aprendizaje.

212. De ahí que, si la legislación permitiera a las instituciones particulares la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, se desvirtuaría la teleología del Sistema Educativo Nacional que es, precisa y exclusivamente, la garantía y protección del derecho humano a la educación.

213. Máxime que, se insiste, lo que la norma reclamada prohíbe es "la comercialización de bienes o servicios **notoriamente** ajenos al proceso educativo, con excepción de los de alimentos", por lo que este mandato legislativo debe leerse, por una parte, como la posibilidad de los planteles educativos de comercializar elementos propios o relacionados, incluso de manera indirecta, con la adquisición y transmisión de conocimientos o de cualquier elemento que se integre a las actividades propias de la educación; y, por otra, como un impedimento para comercializar sólo lo que nada tiene que ver con el proceso educativo, es decir, cualquier bien o servicio respecto del que se advierta de forma patente que no se vincula ni tiene injerencia directa o indirecta con las actividades, operaciones, planificaciones y experiencias desarrolladas por el plantel escolar en relación con los fines de la enseñanza y, sobre lo cual, además, exista plena certeza y convicción, sin duda o discusión posible.

214. Así, aun cuando el término "notoriamente" pudiera parecer vago, genérico o sobre inclusivo, lo cierto es que, en realidad, constituye un parámetro razonable atinente a los fines de la educación; siendo que corresponderá a la autoridad educativa o, incluso, jurisdiccional, valorar en cada caso si el bien o servicio que se comercialice se ubica o no en ese supuesto de ser totalmente extraño o impropio al servicio educativo o, más aún, que lo ponga en riesgo, se insiste, porque sin lugar a dudas nada tenga que ver con la formación de los alumnos.

215. Luego, debe concluirse que es constitucionalmente válido que la posibilidad de las instituciones de comercializar se ciña únicamente a aspectos



relacionados con los servicios educativos, y no con cualquier otro objeto que resulte notoriamente ajeno a ellos, lo que pone de manifiesto que el **artículo 170, fracción VIII, de la Ley General de Educación no viola el derecho a la libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Carta Magna.**

216. **Tema VI. Becas.** Las pretensiones atinentes a este tema se oponen contra el artículo 149, fracción III, de la Ley General de Educación, que dice:

**"Artículo 149.** Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán: ...

**"III. Otorgar becas que cubran la impartición del servicio educativo, las cuales no podrán ser inferiores al cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios,** las cuales distribuirá por nivel educativo y su otorgamiento o renovación no podrá condicionarse a la aceptación de ningún crédito, gravamen, servicio o actividad extracurricular a cargo del becario. El otorgamiento de un porcentaje mayor de becas al señalado en la presente fracción será decisión voluntaria de cada particular. Las becas podrán consistir en la exención del pago total o parcial de las cuotas de inscripción o de colegiaturas que haya establecido el particular. Corresponde a la Secretaría la asignación de las becas a las que se refiere esta fracción, con la finalidad de contribuir al logro de la equidad educativa; para tal efecto emitirá los lineamientos mediante los cuales se realizará dicha asignación en comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación en los términos de la presente ley."

217. Tema que se divide en dos subtemas que se desarrollan a continuación:

218. **Subtema VI.1. Derecho a la libertad de trabajo previsto en el artículo 5o. de la Constitución General.** La amparista señala que la norma reclamada de la Ley General de Educación viola el citado derecho, toda vez que impone a las escuelas particulares la obligación de otorgar becas al menos al 5% (cinco por ciento) del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios, lo que carece de justificación, dado que:



a) El artículo 3o. de la Constitución General sólo exige que las instituciones privadas impartan educación con apego a los fines y criterios establecidos por el Constituyente Permanente, cumplan con los planes y programas de estudios oficiales y cuenten con la autorización del poder público; mientras que el artículo 13, párrafos tercero y cuarto, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone el deber de que los colegios privados cumplan con las normas mínimas que el Estado prescriba en materia de enseñanza, pero sin restringir su libertad para dirigir la institución.

b) La gratuidad de la educación sólo es exigible cuando el servicio es prestado por el Estado.

c) La obligación de otorgar becas tratándose de la educación privada excede de los derechos fundamentales en comento, aun cuando la finalidad sea que las instituciones particulares "contribuyen al logro de la equidad educativa", sobre todo porque no existe en la Ley Fundamental o en los tratados internacionales disposición que prevea ese tipo de cargas.

219. Son **infundados**, debiendo precizarse que el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la libertad de trabajo que implica, por una parte, la posibilidad de que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria o trabajo que le acomode –mientras sea lícito y no contravenga los intereses de terceros ni derechos de la sociedad– y, por otra, **que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución** y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

220. Ahora, es de reiterarse una vez más que el artículo 3o. de la Constitución Federal establece que "corresponde al Estado la rectoría de la educación", pero, además, orienta los principios que deberán regir esa rectoría, indicando, entre otros aspectos, que el criterio que la orientará se basará en diversas pautas, entre ellas, la prevista en la fracción II, inciso e, que dispone:

**"Artículo 3o. ...**

**"II.** El criterio que orientará esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los perjuicios. Además: ...



"e) Será **equitativo**, para lo cual el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y **combatan las desigualdades socioeconómicas**, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.

"En las escuelas de educación básica de alta marginación, se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario. Asimismo, **se respaldará a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.** ..."

221. Como puede apreciarse, la reforma constitucional puso el énfasis de la política educativa no sólo en su calidad, sino en lograr su equidad, pues, considerando el contexto del país, específicamente las condiciones de desigualdad e injusticia social que imperan, la calidad en la educación es insuficiente, por lo que se constituye como un imperativo apremiante cerrar la brecha social e impulsar la justicia social.

222. Así, el Constituyente Permanente es expreso en su intención de que el Estado combata esas desigualdades socioeconómicas y, por ende, lo faculta para implementar medidas y políticas incluyentes y transversales, precisamente, para combatir esas desigualdades que se reflejan en el ámbito educativo; porque si bien, se reconoce el acceso a la educación como derecho humano, lo cierto es que existe una diversidad de causas y prácticas que limitan su cumplimiento efectivo, profundizando el rezago y la inequidad en nuestro país.

223. De ahí que, para remediar las desigualdades, el Estado está facultado por mandato constitucional para impulsar políticas públicas con la finalidad de contener y cerrar estas brechas sociales y construir una sociedad más incluyente y solidaria favoreciendo la cohesión social; políticas que han de ser transversales, es decir, que **deberán abarcar a todos los actores que forman parte de la cultura escolar**, a efecto de pugnar por la igualdad en el acceso –mismas oportunidades de cursar los diferentes niveles educativos–, en las condiciones de permanencia –oportunidad para continuar los procesos– y en los resultados –aprendizajes equiparables–.



224. Una de esas medidas que se han implementado precisamente para combatir las desigualdades sociales que constituyen una barrera para la equidad educativa, son las **becas**, entendidas como un aporte económico, procedente de fondos públicos o privados, que se concede a ciertos educandos con el fin de pagar total o parcialmente los gastos que les supone cursar sus estudios; su objetivo es el de dar la oportunidad a ciertos alumnos –que no cuentan con el capital suficiente– de incorporarse a determinados programas educativos a través del financiamiento de sus estudios, a efecto de que puedan alcanzar sus objetivos académicos.

225. Ciertamente, no todos pueden acceder a la institución educativa que desean y cuando lo necesitan, dado que es común que se presenten obstáculos de diversa índole, destacándose entre ellos aquéllos que se vinculan con la economía del aspirante; y es en este escenario que surgen las becas, que pueden ser de distintos tipos: totales o completas (que cubren la totalidad de los gastos del estudiante) y parciales (la aportación económica sólo cubre una parte de los gastos); también existen las becas generales (para carreras o estudios ordinarios) y las becas especiales (para ciertos programas).

226. Empero, más allá de su monto o destino, las becas tienen una importancia trascendental en el desarrollo educativo, en la medida en que generan lo siguiente:

- Impulsan la educación pugnando por apoyos públicos y privados cuyos beneficiarios son directamente los educandos.
- Permiten a los alumnos cursar los programas educativos en los que están interesados, accediendo a conocimientos o tecnologías específicos dirigidos a alcanzar sus metas.
- Eliminan o disminuyen las variables que afectan el estudio como la necesidad de dedicar tiempo al trabajo que, en realidad, debería dedicarse a realizar tareas o a estudiar.
- Incentiva la excelencia escolar, dado que por lo regular se exige un mayor rendimiento académico para acceder y mantener los apoyos concedidos.



- No sólo constituyen una oportunidad para el estudiante, sino que también benefician a su entorno inmediato, en la medida que se traducen en una carga menos para quien sostiene la economía familiar y representa una oportunidad de mejora a largo plazo.

- Propician la diversidad en las escuelas, como un paso dirigido a superar los prejuicios y las diferencias sociales, pues promueven la igualdad de oportunidades para todos los alumnos.

227. Y es dentro de este escenario que, como parte del Sistema Educativo Nacional, **las instituciones privadas no escapan de la implementación de estas políticas dirigidas a lograr la equidad educativa, esto es, las becas;** sobre lo cual el artículo 149, fracción III, de la Ley General de Educación impone a los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial, la obligación de "**otorgar becas que cubran la impartición del servicio educativo, las cuales no podrán ser inferiores al cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios**, las cuales distribuirá por nivel educativo y su otorgamiento o renovación no podrá condicionarse a la aceptación de ningún crédito, gravamen, servicio o actividad extracurricular a cargo del becario".

228. Así, se aprecia que las instituciones privadas están obligadas a otorgar becas al menos al 5% (cinco por ciento) de sus alumnos, esto es, deben otorgar apoyos económicos a ese porcentaje de educandos por concepto de la prestación del servicio educativo; becas que, por cierto, "podrán consistir en la **exención del pago total o parcial** de las cuotas de inscripción o de colegiaturas que haya establecido el particular".

229. En efecto, esta disposición legal tiene como sustento constitucional el artículo 3o., fracción III, inciso e), de la Ley Fundamental que, como se ha visto, establece como un criterio que orientará al sistema educativo a la equidad, ordenando al Estado –como rector de la materia– la implementación de medidas y políticas que combatan las desigualdades socioeconómicas; por lo que el legislador válidamente optó por implementar una mecánica en la que intervienen todas las instituciones –como actores del sistema escolar–, a efecto



de otorgar apoyos económicos que, sin duda, promueven el acceso, la continuación y los resultados en la educación.

230. En esa virtud, la obligación de otorgar becas –específicamente en el porcentaje y montos indicados–, **no puede considerarse como una restricción a la libertad de desarrollar una actividad ni como una imposición de un trabajo no remunerado, sino que dicha carga deriva del deber de fomentar una cultura escolar en la que tienda a cerrarse la brecha de las desigualdades sociales**, sobre lo cual existe un mandato expreso del Constituyente Permanente.

231. Máxime que el porcentaje que exige la ley del 5% (cinco por ciento) de becas totales o parciales, sí constituye una medida transversal para lograr la equidad en el acceso a la educación –y no una violación a la libertad de trabajo o a los derechos tributarios–, pues **se aprecia como un porcentaje mínimo necesario, suficiente y proporcional –y no excesivo–, incluso, que permite superar las contingencias financieras**, lo que lleva a considerar que, en realidad, la medida legislativa de trato está incluyendo a los planteles educativos particulares –como agentes participantes del Sistema Educativo Nacional–, en la política de equidad que rige al proceso educativo en términos del artículo 3o. de la Constitución General, y no les está imponiendo una carga abusiva.

232. Siendo que ese porcentaje mínimo es el único que el Estado puede exigir de las escuelas e instituciones privadas que operan a lo largo del territorio nacional –a nivel federal, local y municipal–, porque la propia Ley General de Educación –en el mismo artículo 149, fracción III–, establece expresamente que "El otorgamiento de un porcentaje mayor de becas al señalado en la presente fracción será decisión voluntaria de cada particular..."; esto es, un porcentaje de becas mayor a ese 5% (cinco por ciento) sólo puede otorgarse por voluntad de esas escuelas e instituciones, y no podrán imponerse mediante el ejercicio de la potestad pública.

233. Más aún, no debe perderse de vista que, como ya se ha apuntado, las instituciones privadas no sólo están vinculadas a cumplir los planes y programas oficiales y a obtener autorización expresa del poder público para ofrecer el servicio, sino que también **están obligadas a impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece la fracción II del propio artículo**



**3o. de la Constitución** –como el de equidad–, así como a ajustarse a las normas legales y/o administrativas que expida el legislador o la autoridad educativa al ejercer la rectoría que en materia de educación corresponde al Estado. Sobre todo porque, como ya también se ha explicado, la prestación del servicio de educación no constituye una actividad de ejercicio ilimitado aun cuando esté en manos de particulares, sino que el Estado interviene a través de una regulación que influye o condiciona su actuación, con la finalidad de cumplir con los fines y criterios constitucionales.

234. Por tanto, debe concluirse que el artículo 149, fracción III, de la Ley General de Educación **no viola el derecho a la libertad de trabajo reconocido en el artículo 5o. de la Carta Magna**, toda vez que el deber de otorgar becas constituye una política pública sustentada en el principio de equidad que rige al sistema educativo que, de ninguna manera, restringe la prerrogativa de los particulares de dedicarse al servicio educativo ni de recibir una justa remuneración por ello.

235. **Subtema VI.2. Derechos tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.** La parte quejosa manifiesta que la norma reclamada, al obligar a otorgar becas al menos al 5% (cinco por ciento) del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios, viola los derechos de proporcionalidad y equidad tributarias, habida cuenta de que:

**a)** Esa obligación constituye una carga impositiva desproporcional por adicional, ya que las instituciones educativas privadas contribuyen a través del sistema de recaudación fiscal.

**b)** La medida se traduce en un deber fiscal porque se constituye en una aportación en especie al gasto público, pues va dirigida a que un sector de la población disfrute de una prestación que corresponde prestar al Estado.

**c)** El hecho de que se establezca una "tasa fija del 5% de becas" transgrede el derecho de proporcionalidad tributaria, porque no atiende a las especificidades de los contribuyentes, esto es, a las particularidades de la situación de cada colegio (nivel, número de alumnos, número de planteles, ubicación y capacidad económica).



d) La norma es inequitativa dado que no impone la misma obligación fiscal a hospitales privados, empresas alimentarias, constructores y desarrolladoras de vivienda o cualquier otra que esté inmersa en la prestación de servicios esenciales vinculadas con necesidades públicas fundamentales; lo que revela un trato diferenciado no justificado.

236. Son **infundados** los argumentos sintetizados, debiendo acudirse al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal que dispone como una de las obligaciones de los mexicanos, "**contribuir para los gastos públicos**, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, **de la manera proporcional y equitativa** que dispongan las leyes"; de lo que se infieren los principios tributarios que rigen a las contribuciones –legalidad, proporcionalidad y equidad, y destino al gasto público–, cuyo origen es el deber de todos los mexicanos de participar en el gasto público.

237. En efecto, la contribución o tributo puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente público –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica o de la recepción de un beneficio, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

238. Conviene precisar que, a nivel federal, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación<sup>41</sup> establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo

<sup>41</sup> **Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.



cuatro especies, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos; mientras que, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución General, cada Estado tiene para sí y para sus Municipios libertad de realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad. Sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

239. Ahora, como se ha apuntado, el artículo 149, fracción III, de la Ley General de Educación impone a los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial, **la obligación de otorgar becas** al menos al 5% (cinco por ciento) del total de los alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios, las cuales podrán consistir en la exención del pago total o parcial de las cuotas de inscripción o de colegiaturas que haya establecido el particular.

240. Así, esta norma no prevé un tributo, en la medida en que no establece un deber de pago en favor del Estado y, menos aún, dirigido a financiar el gasto público, además de que tampoco grava un hecho indicativo de capacidad económica o la recepción de algún beneficio; y, en ese tenor: **(a)** no regula una

---

**IV.** Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1."



contribución adicional en perjuicio de las instituciones educativas privadas; y **(b)** no establece una distinción entre situaciones de naturaleza tributaria.

241. Ciertamente, la obligación impuesta a las instituciones privadas que prestan servicios educativos de otorgar becas a sus alumnos, no es una medida que imponga una obligación tributaria, esto es, con el propósito de que se contribuya al gasto público; sino que, como se ha visto, la medida constituye una política pública implementada por el Estado –en uso de su calidad rectora– para coadyuvar en la satisfacción de un fin social previsto por la Constitución Federal, que es la garantía del derecho humano a la educación.

242. Esto porque hay educandos que, por su condición económica y social, no tienen la posibilidad de estudiar en la institución educativa privada que cuenta con el programa al que aspiran a efecto de alcanzar sus metas académicas; pero que, sin embargo, sobresalen por presentar un perfil de excelencia que justifica la subvención de la propia escuela particular para realizar sus estudios como parte –incluso– de la obligación constitucional de fomentar el ejercicio y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, en este caso, el derecho humano a la educación.

243. Por tanto, es falso que la disposición de trato contenga una tasa fija o que establezca de manera diferenciada e injustificada una carga tributaria –en relación con las que tienen otro tipo de contribuyentes–, toda vez que, se insiste, el deber que prevé no tiene la naturaleza de tributo y, por ende, no se rige por los principios propios de la materia fiscal –pues no prevé un supuesto que se vincule con aspectos contributivos–; **de ahí que no resulta transgresora del artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.**

244. En atención a todo lo expuesto a lo largo de este considerando, dada la ineficacia de los conceptos de violación, **se impone modificar la sentencia de amparo en lo que es la materia de la revisión, y negar el amparo y la protección de la justicia federal a la parte quejosa, Expresión Base de la Creatividad, Sociedad Civil**, en contra de los actos reclamados del Congreso de la Unión y del presidente de la República, consistentes en los artículos 34, fracciones VIII y XI, 99, 100, párrafo segundo, 101, 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero; 113, fracción XX, 147, fracción II, 149, fracción



III, 151, párrafos segundo y tercero, 158, fracción XI, 159, 160, fracción VIII, 163, 164 y 170, fracción VIII, de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, **se modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—**Se sobresee** en el juicio respecto de los artículos 107, 114, fracción XV, 115, fracción XIV, de la Ley General de Educación.

TERCERO.—La justicia de la Unión **no ampara ni protege a Expresión Base de la Creatividad, Sociedad Civil**, contra los artículos 34, fracciones VIII y XI, 99, 100, párrafo segundo, 101, 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero; 113, fracción XX, 147, fracción II, 149, fracción III, 151, párrafos segundo y tercero, 158, fracción XI, 159, 160, fracción VIII, 163, 164 y 170, fracción VIII, de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 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 encuadra en esos supuestos normativos.**



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 162/2015 (10a.) y 1a. LXXIX/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1410, registro digital 2010929, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013 página 884, con número de registro digital 2003022, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 113/2019 (10a.), 2a./J. 98/2017 (10a.) y P. XXV/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas, 4 de agosto de 2017 a las 10:12 horas y 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 103, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, FRACCIONES I, II, V Y VI, Y TERCERO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero, de la Ley General de Educación, en la parte que encomienda a la autoridad educativa la expedición de los lineamientos relativos a los procesos de construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, certificación, reconstrucción o habilitación de inmuebles destinados a la prestación del servicio educativo, y establece su materia, no viola el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.



Justificación: La indicada disposición legal sienta de manera suficiente las bases para la expedición de esos lineamientos, porque: 1) queda claro que serán emitidos por la autoridad educativa federal, esto es, por la Secretaría de Educación Pública a través de la dependencia que se designe como la encargada de la gestión de los planteles educativos; y, 2) establece con precisión los tópicos que deben abordar los lineamientos (seguridad, higiene, asesoría técnica, supervisión estructural en obras mayores, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia de los recursos asignados a la construcción y mantenimiento de las escuelas) e, incluso, los aspectos específicos que deben contener (precisiones técnicas, procedimientos de certificación, mecanismos económicos, acciones de capacitación, consultoría y asistencia, esquemas de seguimiento técnico y administrativo, prevención y atención de los daños por desastres naturales). Sobre todo, porque el objeto de la Ley General de Educación es regular las competencias en materia educativa que correspondan a los distintos órganos de gobierno, por lo que la definición de la oficina o dependencia encargada de cada tarea corresponde a esos órdenes de gobierno, desde luego, mediante su normatividad respectiva y dentro del marco global establecido en la Ley General de Educación.

## 2a./J. 21/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 21/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**



Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 149, fracción III, de la Ley General de Educación, al imponer a las escuelas particulares la obligación de otorgar becas al menos al 5% del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios, no viola el derecho a la libertad de trabajo previsto en el artículo 5 de la Constitución Federal.

Justificación: El artículo 3, fracción II, inciso e), de la Constitución General, en su texto derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, introdujo a la equidad como un criterio que debe regir la política educativa, por lo que faculta al Estado para implementar medidas incluyentes y transversales que combatan las desigualdades que se reflejan en el ámbito educativo, cerrar las brechas sociales y construir una sociedad más incluyente y solidaria favoreciendo la cohesión social. Así, la obligación a cargo de las instituciones privadas de otorgar becas –totales o parciales– al menos al 5% de sus alumnos, tiene como sustento, precisamente, aquella disposición constitucional, pues la intención es lograr apoyos económicos que, sin duda, promueven el acceso, la continuación y los resultados en la educación; sobre todo porque ese porcentaje de becas totales o parciales se aprecia como un mínimo necesario, suficiente y proporcional –y no excesivo–, lo que lleva a considerar que, en realidad, la medida legislativa de trato está incluyendo a los planteles escolares particulares –como agentes participantes del Sistema Educativo Nacional–, en la política de equidad que rige al proceso educativo, y no les está imponiendo una carga abusiva o desmedida.

## 2a./J. 28/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 28/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 149, fracción III, de la Ley General de Educación, al imponer a las escuelas particulares la obligación de otorgar becas al menos al 5% del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios, no viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Justificación: La indicada disposición legal no prevé un tributo, en la medida en que no establece un deber de pago en favor del Estado y, menos aún, está dirigido a financiar el gasto público, ni grava un hecho indicativo de capacidad económica o la recepción de algún beneficio, sino que se limita a establecer la obligación a cargo de las instituciones educativas privadas de conceder un porcentaje mínimo de becas, como una política pública implementada por el Estado –en uso de su calidad rectora– para coadyuvar en la satisfacción de un fin social previsto por la Constitución General, consistente en la garantía del derecho humano a la educación. Por tanto, dado que el deber que el precepto de trato prevé no tiene la naturaleza de



un tributo –por lo que no contiene una tasa fija ni establece de manera diferenciada e injustificada una carga impositiva–, no se rige por los principios propios de la materia fiscal.

**2a./J. 29/2021 (11a.)**

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 29/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 151, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA NI EL DERECHO A LA LIBERTAD DE COMERCIO PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 5 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 151, párrafos segundo y tercero, de la Ley General de Educación, al prever la posibilidad de ejercer facultades de comprobación cuando el aumento de costos por el servicio de educación se realice sin apego a las disposiciones aplicables en la materia, no viola el principio de seguridad jurídica ni el derecho a la libertad de comercio previstos en los artículos 5 y 16 de la Constitución Federal.



Justificación: El hecho de que el indicado precepto legal permita el ejercicio de facultades de comprobación cuando se aumenten esos costos sin atender "a las disposiciones legales aplicables", de ninguna manera genera incertidumbre, porque contiene la integración necesaria para implicar límites definidos al ejercicio de esas facultades de verificación, pues es claro que debe interpretarse sistemáticamente con el resto de los preceptos que, sobre el tema de los costos de las colegiaturas y demás contraprestaciones por el servicio educativo, contiene la Ley General de Educación que, en su artículo 170, fracción XXIV, prohíbe los incrementos que no hayan sido anunciados al inicio del ciclo escolar o pactados en el instrumento jurídico conforme al cual se haya contratado la prestación de servicios. Además, el ejercicio de esas facultades de comprobación –incluso, a petición de los usuarios– constituye una medida que: 1) persigue una finalidad constitucionalmente admisible –pugnar por la continuación de la educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes–; y, 2) resulta adecuada para su consecución –porque permite verificar que los planteles educativos privados no aumenten sus costos durante el ciclo escolar–. En cambio, no incide en el aspecto mercantil de la prestación de los servicios educativos porque no establece límites o directrices para la fijación del monto de las contraprestaciones a pagar –sobre lo cual sigue rigiendo la autonomía de la voluntad–, sino que lo único que conlleva es que podrá verificarse el cumplimiento de la proscripción de aumentos que rebasen lo pactado en perjuicio de los educandos.

## 2a./J. 26/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 26/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE COMERCIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 170, fracción VIII, de la Ley General de Educación, al establecer como infracción que los particulares que presten servicios educativos realicen o permitan la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo –con excepción de los alimentos–, no viola el derecho a la libertad de comercio previsto en el artículo 5 de la Constitución Federal.

Justificación: La restricción para comercializar bienes o servicios que no tengan relación alguna con el sistema de enseñanza-aprendizaje, encuentra una finalidad constitucionalmente válida y que no es desproporcionada, porque la intención del legislador es lograr un ambiente idóneo para el aprendizaje y un entorno educativo libre de influencias que pudieran alterarlo, por lo que pugnó para que en las instituciones educativas no haya consumo o giros accesorios que pudieran constituirse como distractores o distorsionar el alcance del servicio prestado o el destino de las instalaciones. Máxime que la prohibición legislativa, en cuanto hace referencia a "bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo", debe leerse, por una parte, como la posibilidad de los planteles educativos de comercializar elementos propios o relacionados, incluso de manera indirecta, con la adquisición y transmisión de conocimientos o de cualquier elemento que se integre a las actividades propias de la educación; y, por otra, como un impedimento para comercializar sólo lo que nada tiene que ver con el proceso educativo, es decir, cualquier bien o servicio respecto del que se advierta de forma patente que no se vincula ni tiene injerencia directa o indirecta con las actividades, operaciones, planificaciones y experiencias desarrolladas por el plantel escolar en relación con los fines de la enseñanza



y, sobre lo cual, además, exista plena certeza y convicción, sin duda o discusión posible.

## 2a./J. 27/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 27/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIONES VIII Y XI, 99, 100, PÁRRAFO SEGUNDO, 101, 103, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, FRACCIONES I, II, V Y VI, Y TERCERO, 113, FRACCIÓN XX, Y 147, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 34, fracciones VIII y XI, 99, 100, párrafo segundo, 101, 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero, 113, fracción XX, y 147, fracción II, de la Ley General de Educación, en la parte que otorgan a la Secretaría de Educación Pública la facultad para emitir los lineamientos que rigen a los planteles e instalaciones educativas, no violan el principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.



Justificación: La Secretaría de Educación Pública se erige como la autoridad educativa a nivel federal en el país y, por ende, en la especializada en la materia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, toda vez que es la dependencia encargada de crear las condiciones para asegurar el acceso de todas y todos los mexicanos a una educación de calidad y, en ese tenor, quien conoce, de manera específica, cuál es la situación que impera en ese ámbito en nuestro país y la coyuntura general de los planteles escolares específicamente en cuanto a sus recursos materiales. Por tanto, es a esa autoridad a quien razonablemente corresponde definir las características de construcción, mantenimiento, remodelación y equipamiento de los planteles a través de la expedición de los lineamientos generales respectivos, porque es ella quien conoce las condiciones que deben satisfacerse para que se genere un adecuado impacto en el aprendizaje de los estudiantes.

## 2a./J. 20/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 20/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIONES VIII Y XI, 99, 100, PÁRRAFO SEGUNDO, 101, 103, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, FRACCIONES I, II, V Y VI, Y TERCERO, 113, FRACCIÓN XX, Y 147, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN MÍNIMA DEL ESTADO EN MATERIA DE EDUCACIÓN, PROPIEDAD Y POSESIÓN PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 3 Y 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que



regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 34, fracciones VIII y XI, 99, 100, párrafo segundo, 101, 103, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, V y VI, y tercero, 113, fracción XX, y 147, fracción II, de la Ley General de Educación, al establecer que el Sistema Educativo Nacional estará constituido, entre otros elementos, por los bienes muebles, inmuebles e instalaciones de los planteles educativos incluyendo los privados, no se oponen al régimen constitucional en la materia, es decir, no contravienen los principios de intervención mínima del Estado en materia de educación, propiedad y posesión en perjuicio de los particulares.

Justificación: Conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, el artículo 3 de la Constitución Federal otorga la rectoría de la educación al Estado, que rige tanto para la impartida por instituciones públicas como para los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial; rectoría que debe ejercerse a través del nuevo Sistema Educativo Nacional, en el que adquieren especial relevancia los planteles educativos como un espacio fundamental para el proceso de enseñanza y aprendizaje, por lo que el Estado tiene la carga de garantizar que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones de su entorno, sean idóneas y contribuyan a los fines de la educación. Así, los particulares deben cumplir las cargas que la normatividad les impone tratándose de los planteles educativos –sus bienes inmuebles y muebles, servicios e instalaciones–, porque ello no los priva de su propiedad, uso, disfrute o disposición, sino que sólo tiene como consecuencia someterlos a la regulación respectiva.

## 2a./J. 19/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.



Tesis de jurisprudencia 19/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 158, FRACCIÓN XI, 159 Y 160, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 6, APARTADO A, FRACCIÓN II, Y 16, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 158, fracción XI, 159 y 160, fracción VIII, de la Ley General de Educación, al permitir que en las visitas de vigilancia la autoridad educativa entreviste a directivos y personal de los colegios y, sobre todo, les tome fotografías y videograbación, no viola el derecho a la protección de datos personales previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II, y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Justificación: Dado que el objetivo de las visitas de inspección es comprobar que los planteles educativos particulares cumplan con las exigencias para su operatividad en condiciones de seguridad y eficiencia, queda justificada la posibilidad de realizar entrevistas, fotografías y filmaciones con el personal directivo, docente y demás empleados; respecto de los cuales, no sólo por disposición expresa del artículo 158 de la Ley General de Educación, sino también por la aplicación directa del mandato contenido en el artículo 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal,



la autoridad, al ejercer sus facultades de verificación, está vinculada a proteger sus datos personales y aquellos que se refieran a la vida privada en los términos que fije la ley, esto es, observando lo que, en relación con esa protección, establece la legislación aplicable en cada caso en materia de transparencia y acceso a la información pública (general, federal y local).

## 2a./J. 22/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 22/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 158, FRACCIÓN XI, 159 Y 160, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4, PÁRRAFO NOVENO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 158, fracción XI, 159 y 160, fracción VIII, de la Ley General de Educación, al permitir que en las visitas de vigilancia se entreviste a niñas, niños y adolescentes, no viola el principio



del interés superior de la niñez previsto en el artículo 4, párrafo noveno, de la Constitución Federal.

Justificación: La posibilidad que establecen las indicadas normas legales de que los funcionarios que desarrollan las visitas entrevisten a los usuarios del servicio de educación –con la finalidad de allegarse de información sobre el desempeño del plantel escolar–, constituye uno de los mecanismos implementados por el legislador para materializar el derecho de participación y de opinión de los menores de edad previsto en el artículo 12, numeral 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño. En ese tenor, las entrevistas incluso con menores de edad no resultan violatorias de sus derechos, siempre y cuando se respeten las formalidades que resultan aplicables, a saber: 1) que en la orden de visita se asiente la necesidad de llevar a cabo la audiencia y los datos que pretenden recabarse; y, 2) que se notifique esta situación de manera previa al visitado; además de que dicha autoridad necesariamente deberá observar las medidas que, para la sustanciación de cualquier acto de la potestad pública en los que estén relacionados menores de edad, prevé el artículo 83 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, entre las que se encuentra la de garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante las diligencias respectivas.

## 2a./J. 23/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 23/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 163 Y 164 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 163 y 164 de la Ley General de Educación, al facultar a la autoridad educativa para imponer medidas precautorias y correctivas –consistentes en suspensión temporal o definitiva del servicio educativo, suspensión de información o publicidad, y colocación de sellos–, no violan el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Justificación: Si bien el legislador no previó para cada una de esas medidas precautorias y correctivas un listado de situaciones o conductas específicas que pudieran provocar su imposición, lo cierto es que, dada su naturaleza y características, se infiere un marco de aplicación definido, ya que la medida cautelar consistente en la suspensión de información o publicidad que no cumpla con lo previsto en esta ley, evidentemente será aplicable cuando la autoridad verificadora considere que en el plantel educativo exista información o publicidad que contravenga las disposiciones legales; mientras que, en relación con las medidas cautelares consistentes en la suspensión temporal o definitiva del servicio educativo y en la colocación de sellos e información de advertencia en el plantel educativo, se aprecia que el legislador consideró pertinente crear dos herramientas para dar a la autoridad la oportunidad de valorar la situación o irregularidad, y definir cuál es la pertinente dependiendo de la gravedad de la conducta precalificada y/o de las consecuencias que genera, tomando siempre en cuenta la finalidad esencial que es priorizar a los niños, niñas, adolescen-



tes y jóvenes. Decisión sobre una u otra medida precautoria que, desde luego, tiene que justificarse en el acto de molestia.

## 2a./J. 25/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 25/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **EDUCACIÓN. LOS ARTÍCULOS 163 Y 164 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLAN LOS DERECHOS DE AUDIENCIA Y AL DEBIDO PROCESO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto una escuela privada reclamó, por su sola vigencia, diversas normas de la Ley General de Educación que regulan a los planteles educativos privados como parte del Sistema Educativo Nacional.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos 163 y 164 de la Ley General de Educación, al facultar a la autoridad educativa para imponer medidas precautorias y correctivas –consistentes en suspensión temporal o definitiva del servicio educativo, suspensión de información o publicidad, y colocación de sellos–, no violan los derechos de audiencia y al debido proceso previstos en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Justificación: Dentro del procedimiento a seguir una vez que se practican las visitas de verificación, existe la posibilidad de imponer las indicadas



medidas precautorias y correctivas, que deben ser aplicadas como previsiones protectoras ante las sospechas fundadas de un riesgo en el plantel educativo, pero sin que se traduzcan o se constituyan en decisiones definitivas y, por ende, en actos de privación al tenor de la jurisprudencia P./J. 40/96 de rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.", lo que pone de manifiesto que, respecto de ellas, el legislador no estaba obligado a prever una dilación de defensa previa en favor de los afectados, sin que ello implique una violación al derecho de audiencia. No obstante, los artículos 161 y 162 de la Ley General de Educación son expesos al señalar que, una vez hechas constar en el acta de visita las posibles irregularidades, los visitados estarán en aptitud de argumentar en su favor en la propia acta y, más aún, podrán exhibir documentación complementaria, formular observaciones y ofrecer pruebas mediante escrito presentado ante la autoridad educativa dentro de los cinco días hábiles siguientes; de ahí que los visitados sí pueden argumentar y probar en su favor respecto de las irregularidades advertidas en la visita antes de que la autoridad se pronuncie sobre la imposición de medidas precautorias o correctivas.

## 2a./J. 24/2021 (11a.)

Amparo en revisión 62/2021. Expresión Base de la Creatividad, S.C. 29 de septiembre 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis de jurisprudencia 24/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 40/96 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 5, con número de registro digital: 200080.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**INCREMENTOS DE LA PENSIÓN OTORGADA POR EL ISSSTE. ALCANCE DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO C, ÚLTIMA PARTE DEL PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CUANDO SON PAGADOS INCORRECTAMENTE EN BENEFICIO DEL PENSIONADO, POR NO SER COMPATIBLES CON EL RÉGIMEN QUE LE CORRESPONDE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 70/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. 11 DE AGOSTO 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; LUIS MARÍA AGUILAR MORALES MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito; sin que se estime necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

6. Debe precisarse que la competencia para resolver el presente asunto se fundamenta en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta el siete de junio de dos mil veintiuno, en atención a lo establecido en el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación de la fecha citada, ya que la contradicción inició con anterioridad a la vigencia de la nueva normativa de la materia.<sup>[1]</sup>

7. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue formulada por un Magistrado integrante del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual emitió uno de los criterios en conflicto.

8. TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada se estima conveniente analizar los antecedentes de los asuntos respectivos y las consideraciones esenciales que sustentan las ejecutorias que contienen los criterios materia de contradicción.

### **9. Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

10. Conoció de la revisión fiscal 300/2020, interpuesta por el director normativo de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Segu-

<sup>[1]</sup> "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



ridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en contra de la sentencia de veintiuno de agosto de dos mil veinte, dictada en el juicio de nulidad 23825/19-17-07-6 del índice de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

11. Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

12. Ante la negativa de dar contestación al escrito con el cual solicitó la aplicación de los incrementos a la cuota pensionaria, en términos de lo estipulado en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, Amanda Montenegro Cardoza demandó su nulidad ante las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

13. De ese asunto le correspondió conocer a la Séptima Sala Regional Metropolitana, bajo el número de expediente 23825/19-17-07-6.

14. Una vez producida la ampliación de la demanda y seguido el trámite correspondiente, el veintiuno de agosto de dos mil veinte se dictó sentencia en la que se declaró la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada.

15. Inconforme con dicha resolución, el director normativo de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso el recurso de revisión fiscal 300/2020, del que conoció el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. En sesión pública celebrada vía remota a través de videoconferencia en la plataforma CISCO WEBEX, el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, dicho órgano colegiado pronunció sentencia en la que se declaró procedente y parcialmente fundado el recurso de revisión fiscal.

16. Ahora, para lo que aquí interesa, por lo que ve al estudio del agravio en el que se cuestionó la determinación de la Sala responsable en el sentido de que al momento de calcular la cuota pensionaria no se fueran a desconocer los porcentajes de incremento ya aplicados en beneficio del pensionado, con independencia de que éstos no correspondieran a la modalidad a que legalmente tenía derecho; en la referida ejecutoria el órgano colegiado resolvió lo siguiente:



17. "... A efecto de determinar lo fundado o infundado del agravio en estudio, es necesario destacar que en la sentencia recurrida, en lo que se interesa, la Sala precisó que la autoridad debía respetar los porcentajes de incremento ya aplicados a la pensión de la enjuiciante que fueran superiores a los que le correspondían, en atención al principio *non reformatio in peius*; esto es, los incrementos ya aplicados en mayor beneficio de la actora, no podían desconocerse, eliminarse o sacarse de la esfera de derechos ya adquiridos, por lo que debían respetarse, al haberse otorgado de manera directa por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en beneficio del pensionado y en observancia al principio de progresividad.

18. "Agregó la Sala que la autoridad demandada al no haber acreditado que aplicó debidamente a la cuantía de la pensión de la actora los incrementos en los términos mencionados, debía respetar los incrementos ya otorgados por el propio instituto en mayor beneficio de la actora, al tratarse de derechos adquiridos, ya que han ingresado al patrimonio de la demandante y no podían ser desconocidos o modificados de acuerdo a los principios de progresividad y de *non reformatio in peius*, teniendo en consideración que la pensión debía evolucionar sólo modificando los porcentajes de incremento que no se hayan aplicado y que no resulten en mayor beneficio de la actora.

19. "Lo que evidencia que la Sala del conocimiento efectivamente determinó que en aplicación del principio *non reformatio in peius*, la autoridad demandada no podía modificar los porcentajes de incremento que hubiera aplicado a la cuota pensionaria de la actora, aun cuando fueran mayores a los que legalmente le correspondían conforme a la modalidad aplicable en la fecha en que se pensionó.

20. "Determinación que es incorrecta, en tanto que si bien el principio de mérito implica que no está permitido a los órganos jurisdiccionales agravar la situación de los gobernados; no menos cierto lo es que ello únicamente debe traducirse en que si al realizarse los cálculos correctos conforme a la modalidad que legalmente le corresponda al beneficiario, se obtiene que la cantidad pagada es mayor a la que tenía derecho, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no puede efectuar cobro alguno.

21. "Pero no se refiere el principio de mérito a que no puedan modificarse los porcentajes aplicados, en tanto que ha sido criterio de la Suprema Corte de



Justicia de la Nación, que las pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sólo pueden incrementarse conforme a la modalidad que se encontraba vigente al momento en que se obtuvo el derecho a la pensión y no una distinta, aun cuando genere mayor beneficio.

22. "Ciertamente, al resolver la contradicción de tesis 342/2016, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó, en lo que interesa: (se transcribe contenido).

23. "Ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 33/2017 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de dos mil diecisiete, página novecientos cuarenta y nueve, que resulta aplicable al caso en lo conducente y que establece:

24. "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES, RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA. El artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, señala que la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México y, posteriormente, mediante reforma vigente a partir del 1 de enero de 2002, establece que se adopta para tales fines el Índice Nacional de Precios al Consumidor, o bien, en proporción al aumento de los sueldos de los trabajadores en activo, según sea el referente que resulte de mayor beneficio. Ahora bien, en virtud de la fecha en que entró en vigor esa modificación legislativa, quienes se pensionaron con anterioridad a ella solamente adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al aumento del salario mínimo aludido, por lo que no les es aplicable retroactivamente el citado precepto, habida cuenta que la jubilación no es un derecho surgido por el solo hecho de existir la relación laboral o por simple efecto del pago de las cotizaciones, sino que constituye una mera expectativa de derecho que se concreta hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, ya que la incorporación de dicha prestación al patrimonio jurídico de las personas se encuentra condicionada al cumplimiento de



los años de servicio requeridos. Por tanto, mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente en activo, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, y asignar a la ley un efecto retroactivo que no tuvo en mente el autor de la reforma respectiva.'

25. "Lo que permite concluir, como se ha señalado, que en el caso de que, al incrementar una pensión, el Instituto haya aplicado porcentajes que no corresponden a la modalidad a que legalmente tenga derecho el pensionado, aun cuando le sean benéficos, no pueden subsistir al declararse la nulidad de ese acto, en tanto que ello redundaría en detrimento de la esfera jurídica y del patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

26. "En ese orden de ideas, lo procedente es declarar fundado el agravio en estudio, a efecto de que la Sala del conocimiento deje insubsistente la sentencia recurrida y, en su lugar, emita otra en la que únicamente modifique su determinación en cuanto a la aplicación del principio *non reformatio in peius*, precisando que en el caso de que al calcular correctamente la cuota pensionaria de la parte actora, conforme a la modalidad que legalmente corresponda, se obtenga una diferencia a favor del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, éste no podrá efectuar cobro alguno a la pensionada; pero sí deberá establecer, en términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, los porcentajes de incremento que legalmente le correspondan, aun cuando éstos sean menores a los que ya le había reconocido ..."

## **27. II. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.**

28. Conoció de la revisión fiscal 40/2020, interpuesta por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en contra de la sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, dictada en el jui-



cio de nulidad 416/19-21-01-4-OT del índice de la Sala Regional del Pacífico Centro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

29. Los antecedentes del caso son los que a continuación se resumen:

30. Ante la negativa de dar contestación al escrito con el cual solicitó el ajuste del monto de su pensión y de sus respectivos incrementos, María Mercedes Gazcón Rodríguez demandó la nulidad ante la Sala Regional del Pacífico Centro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, misma que radicó dicho asunto bajo el número de expediente 416/19-21-01-4-OT.

31. Una vez producida la ampliación de la demanda y seguido el trámite correspondiente, el veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve dictó sentencia en la que declaró la nulidad de los incrementos aplicados por la autoridad demandada y la condenó para que le aplicara aquellos a que tenía derecho la parte actora.

32. Inconforme con dicha resolución, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, interpuso el recurso de revisión fiscal 40/2020, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. En sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil veinte el órgano colegiado pronunció sentencia en la que confirmó la sentencia recurrida.

33. Por lo que ve al estudio del agravio en el que se cuestionó, básicamente, la determinación de la Sala responsable en el sentido de que al momento de calcular la cuota pensionaria no se debían desconocer los porcentajes de incremento ya aplicados en beneficio del pensionado; en la referida ejecutoria el Tribunal resolvió lo siguiente:

34. "... Por último, en el agravio segundo la autoridad recurrente afirma que la sentencia recurrida viola el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que la Sala Administrativa de manera indebida determinó que la autoridad al recalcular su cuota de pensión no debía desconocer los incrementos que le hayan sido aplicados y que le generen mayor beneficio atendiendo al principio *non reformatio in peius* y a la teoría de los derechos adquiridos.



35. "Señala que tal condena transgrede el principio de legalidad y congruencia, toda vez que la obliga a incrementar la cuota de pensión de la parte actora conforme al artículo 57 de la Ley del ISSSTE, el cual sólo contempla el incremento de las pensiones conforme al incremento de los sueldos básicos de los trabajadores en activo o al índice Nacional de Precios al Consumidor, sin contemplar parámetro diferente para que las pensiones sean incrementadas, por lo que es ilegal que se le obligue a considerar porcentajes de incremento que no corresponden a los sueldos básicos de los trabajadores en activo o al mencionado índice nacional.

36. "Refiere que lo que se considera como derecho adquirido es el otorgamiento de la pensión de la demandante y accesoriamente la forma en que ésta debía incrementarse, no así los porcentajes de incremento que le eran aplicados a dicha pensión, pues los mismos eran susceptibles de ser modificados; que si la autoridad modifica los incrementos que no estaban apegados a derecho, ello no implica que se transgredan derechos adquiridos de la parte actora, pues nunca se le deja de reconocer su derecho a recibir una pensión y que ésta debe ser incrementada conforme al sueldo básico de los trabajadores en activo, por ser el parámetro de incremento contenido en el artículo 57 de la Ley del ISSSTE, vigente en el momento en que se otorgó la pensión.

37. "Los anteriores argumentos resultan infundados.

38. "En efecto, la parte relativa de la sentencia recurrida, en la que la Sala plasmó las consideraciones que combate la recurrente en la parte del agravio que se contesta, señaló:

39. "... Se hace la precisión que si bien en líneas previas se indicó que el incremento porcentual de la pensión de la parte actora, conforme a la ley vigente cuando se le otorgó ésta, era conforme al aumento de los sueldos básicos de los trabajadores en activo del puesto que desempeñaba el actor o, bien, del Índice Nacional de Precios al Consumidor, otro tanto es que tampoco se pasa por alto que si la autoridad, a pesar de no ser el que se encuentra reflejado en las propias constancias de evolución salarial que exhibió, otorgó y aplicó dichos incrementos, deben considerarse para efecto de determinar si lo pagado por la autoridad por concepto de pensión a la actora es correcto o no, pues no podría desconocérsele un derecho que la autoridad misma le reconoció y otorgó. ...



40. "En las relatadas consideraciones, es menester precisar que el porcentaje de incremento que se debe aplicar, año con año, atendiendo al que resultara más favorable al pensionado, para realizar el cálculo del incremento de pensión que se la ha pagado al demandante es el indicado en la última columna de la tabla recién insertada por ser los que resultan mayores, dando como resultado la aplicación de dichos porcentajes de aumento que legalmente le corresponden y que, se insisten, más beneficio le otorgan de entre a) índice nacional de precios al consumidor, b) los trabajadores en activo y c) el pagado y reconocido por la propia autoridad que, como ya se dijo, al haberse otorgado en esos años; constituyen resoluciones favorables que ya entraron en el patrimonio de la demandante y que esta Juzgadora no puede desconocer. ...' (foja 137 vuelta del juicio de nulidad).

41. "Determinación que debe estimarse acertada, porque atendiendo a los efectos de la sentencia de nulidad, debe tomarse en cuenta que el principio *non reformatio in peius* a que hace alusión la autoridad recurrente, implica que no está permitido a los órganos jurisdiccionales agravar la situación de los gobernados; por lo tanto, debe entenderse que cuando en el juicio contencioso administrativo un pensionado demanda el incremento de su pensión y obtiene sentencia favorable, en observancia al mencionado principio, la decisión que se dicte al respecto no puede arrojar un monto menor al percibido hasta entonces, dado que el objeto del procedimiento consiste en ajustar la suma diaria a que el pensionado tiene derecho, corrigiéndola a través del incremento correspondiente, cuya omisión fue causa determinante de la ilegalidad que condujo a la procedencia de ajustar la cuota diaria de pensión y de ordenar el pago de las diferencias que en su caso resultarían.

42. "Entonces es correcto y no causa agravio a la recurrente, el que la Sala hubiese determinado que declaraba la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, para el efecto de que la demandada emitiera una nueva en la que, entre otras cuestiones, si la autoridad demandada al aplicar los incrementos a que la parte actora tiene derecho, advierte que existieron periodos en los cuales incrementó en mayor proporción la cuota diaria a la que tiene derecho la actora, deberá seguir considerando dicho incremento sin que pueda aplicar un porcentaje menor al ya reconocido, por lo cual, debe considerar y conservar los incrementos mayores que el Instituto demandado hubiese otorgado previa-



mente, conforme a lo previsto en el artículo 57, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que, en ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada, es decir, el acto impugnado no puede ser modificado con un perjuicio mayor para el recurrente en comparación con la cuota pensionaria que ya tenía asignada.

43. "En apoyo a lo anterior, es de citar la tesis con número de registro digital 2005500, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que este tribunal comparte, consultable en la página dos mil cuatrocientos setenta y uno del Libro Tres, Tomo Tercero, correspondiente al mes de febrero de dos mil catorce de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que dice: 'PENSIÓN OTORGADA POR EL ISSSTE. CUANDO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SE DEMANDA EL INCREMENTO O AJUSTE DEL MONTO DE LA CUOTA DIARIA RELATIVA, POR NO HABERSE INTEGRADO CORRECTAMENTE, LA DECISIÓN QUE SE ASUMA RESPECTO DE LA SENTENCIA FAVORABLE NO PUEDE ARROJAR UN MONTO MENOR AL PERCIBIDO HASTA ENTONCES. Cuando en el juicio contencioso administrativo un pensionado demanda el incremento o ajuste del monto de la cuota diaria de una pensión otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por no haberse integrado correctamente y obtiene sentencia favorable, no debe perderse de vista que, en observancia al principio non reformatio in peius, la decisión que se asuma al respecto no puede arrojar un monto menor al percibido hasta entonces, dado que el objeto del procedimiento consiste en ajustar la suma diaria a que el pensionado tiene derecho, corrigiéndola a través del incremento correspondiente y ordenar el pago de las diferencias que resulten.'."

44. CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes. Es decir, para identificar si es existente la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa el generar seguridad jurídica.

45. De diversos criterios de esta Suprema Corte podemos derivar las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:



46. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>1</sup> y la tesis **P. XLVII/2009** de rubro: "CONTRADIC-

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120 y cuyo texto es el siguiente: "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



## CIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>2</sup>

47. Es necesario que los Tribunales Colegiados 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.

48. En los ejercicios interpretativos respectivos debe encontrarse al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

---

la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

<sup>2</sup> Tesis aislada P. XLVII/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con número de registro digital: 166996 y cuyo texto es el siguiente: "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 CIRCUI-TO. 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 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."



49. 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.

50. Aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Sirve de apoyo la tesis aislada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>3</sup>

51. En ese sentido, esta Segunda Sala considera que en el caso **sí existe la contradicción de tesis** denunciada, en relación con los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados al resolver los asuntos de su conocimiento.

52. Se afirma lo anterior, porque del análisis de las ejecutorias transcritas se advierte que los referidos órganos colegiados se enfrentaron a una misma problemática jurídica, en la que tuvieron que resolver respecto del alcance del principio *non reformatio in peius* contenido en el artículo 57, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, particularmente, cuando con motivo de la nulidad del acto en el que se demandó el incremento o ajuste del monto de la cuota diaria de pensión otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (por no haberse aplicado el sistema de incremento que le correspondía al pensionado, en cuanto a los periodos en los que se aplicó un porcentaje menor al que tenía derecho), se desprendía que en ciertos periodos también existían porcentajes de incremento aplicados incorrectamente en beneficio del pensionado, que no correspondían a la modalidad que legalmente le era aplicable.

<sup>3</sup> Tesis aislada P. L/94 de la Octava Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, **Número 83, noviembre** de 1994, **página 35**, con número de registro digital: 205420 y cuyo texto 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."



53. Ante lo cual, asumieron posicionamientos antagónicos con respecto a ese punto de derecho.

54. Así es, según se pudo observar, el **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el asunto de su conocimiento, sostuvo que resultaba incorrecta la determinación de la Sala responsable, al señalar que conforme al principio *non reformatio in peius* la autoridad demandada no podía modificar los porcentajes de incremento que hubiere aplicado a la cuota pensionaria de la actora, aun cuando fueran mayores a los que legalmente le correspondían conforme a la modalidad aplicable en la fecha en que se pensionó.

55. Mencionó que si bien conforme a dicho principio no estaba permitido a los órganos jurisdiccionales agravar la situación de los gobernados. Lo cierto era que, ello únicamente debía traducirse en que, si al realizar los cálculos correctos conforme a la modalidad que legalmente le correspondía al beneficiario, se obtenía que la cantidad pagada era mayor a la que tenía derecho, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no podía efectuar cobro alguno.

56. Empero, añadió, que ello no significaba que no pudieran modificarse los porcentajes aplicados, en tanto que era criterio de este Alto Tribunal, que las pensiones otorgadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, solamente, podían incrementarse conforme a la modalidad que se encontraba vigente al momento en que se obtuvo el derecho a la pensión y no a una distinta, aun cuando generaran mayor beneficio.

57. Así las cosas, concluyó en el sentido de que, en caso de incrementar una pensión, el Instituto demandado hubiese aplicado porcentajes que no correspondían a la modalidad a que legalmente tenía derecho el pensionado, aun cuando le fueran benéficos, no podían subsistir al declarar la nulidad de ese acto, en tanto que ello redundaría en detrimento de la esfera jurídica y del patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

58. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito**, al resolver el asunto de su conocimiento arribó a una posición contraria.



59. Señaló que conforme al principio *non reformatio in peius* no estaba permitido a los órganos jurisdiccionales agravar la situación de los gobernados.

60. Agregó, que ello debía entenderse que cuando en el juicio contencioso administrativo un pensionado demandaba el incremento de su pensión y obtenía sentencia favorable, en observancia al mencionado principio, la decisión que se llegare a dictar al respecto no podía arrojar un monto menor al percibido hasta entonces, debido a que el objeto del procedimiento consistía en ajustar la suma diaria a que el pensionado tenía derecho, corrigiéndola a través del incremento correspondiente, cuya omisión fue causa determinante de ilegalidad que condujo a la procedencia de ajustar la cuota diaria de pensión y de ordenar el pago de las diferencias que en su caso resultaran.

61. Señaló que en el caso específico, resultaba correcto que la Sala responsable hubiese determinado que declaraba la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, para el efecto de que la demandada emitiera una nueva en la que, entre otras cuestiones, si la autoridad demandada al aplicar los incrementos a que la parte actora tenía derecho, advirtiere que existieron periodos en los cuales incrementó en mayor protección la cuota diaria a la que tenía derecho la actora, debiera seguir considerando dicho incremento, sin que pudiera aplicar un porcentaje menor al ya reconocido, por lo cual, debía considerar y conservar los incrementos mayores que el Instituto demandado hubiese otorgado, previamente, conforme a lo previsto en el artículo 57, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido que, en ningún caso el nuevo acto administrativo podía perjudicar más al actor que la resolución anulada, es decir, el acto impugnado no podía ser modificado con un perjuicio para el recurrente en comparación con la cuota pensionaria que ya tiene asignada.

62. Bajo este orden de ideas, tal como se anticipó, a juicio de esta Segunda Sala los ejercicios interpretativos emprendidos por los órganos colegiados contendientes colisionan en un mismo punto jurídico; ya que mientras que para el primero de ellos, la nulidad de ese acto debe tener como efecto, el que la demandada, al calcular nuevamente la cuota de pensión, modifique aquellos porcentajes de incremento aplicados incorrectamente en mayor beneficio del pensionado.



63. Para el referido Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, no es posible aplicar un porcentaje menor al ya reconocido, por lo que se deben conservar los incrementos mayores que el Instituto demandado hubiese otorgado, ya que conforme al artículo 57, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

64. Así las cosas, lo procedente es abordar el estudio de la contradicción de tesis que nos ocupa, cuya materia de análisis consiste en determinar cuál es el alcance de la porción normativa contenida en la parte final del artículo 57, fracción I, inciso c),<sup>4</sup> de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, particularmente cuando con motivo de la nulidad del acto en el que se demandó el incremento o ajuste del monto de la cuota diaria de pensión otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se desprende que en algunos periodos también existen porcentajes de incremento aplicados y pagados incorrectamente en beneficio del pensionado, que no corresponden a la modalidad a la que tiene derecho.

65. QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos.

66. A fin de evidenciar lo anterior, por principio, resulta importante destacar algunos aspectos relacionados con las sentencias que emiten los Tribunales Federales de Justicia Administrativa.

67. Según la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las sentencias que emitan dichos órganos colegiados se fundarán en derecho y

<sup>4</sup> "c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. **En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.**"



resolverán sobre la pretensión aducida por el actor en su demanda, en relación con una resolución impugnada.<sup>5</sup>

68. De acuerdo con dicho ordenamiento, cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia deberá examinar primero las que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. Que en caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

69. Se desprende que en el caso de sentencias que **condenen a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una**

<sup>5</sup> **Artículo 50.** Las sentencias del tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

"Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

"Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

"Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

"En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

(Adicionado, D.O.F. 23 de enero de 2009)

"Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, respecto de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio."



**cantidad, el tribunal deberá, previamente, constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.**

70. En cuanto al sentido de las sentencias definitivas, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que éstas podrán reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada (que puede ser para determinados efectos o bien, lisa y llana).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> **Artículo 52.-** La sentencia definitiva podrá:

"I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

"II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

"III. (Derogada, D.O.F. 13 de junio de 2016)

"IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta ley, el tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

"En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

"Tratándose de sanciones, cuando dicho tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

**"V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:**

**"a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.**

"b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

"(Reformado, D.O.F. 10 de diciembre de 2010)

"c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

"(Adicionado, D.O.F. 12 de junio de 2009)

"d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

"(Reformado, D.O.F. 13 de junio de 2016)

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en la fracción IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses tratándose del Juicio Ordinario o un mes tratándose del Juicio Sumario de conformidad con lo previsto en el artículo 58-14 de la presente Ley, contados a partir de que la sentencia quede firme.

"Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.



71. En este último supuesto se observa que la nulidad puede tener como efecto que **se reconozca la existencia de un derecho subjetivo y que se condene al cumplimiento de la obligación correlativa.**

72. Ahora, para lo que aquí interesa, el artículo 57 de la ley en comento establece los lineamientos para el cumplimiento de las sentencias que emitan los Tribunales de lo Contencioso Federal y por lo que ve a las resoluciones que contienen vicios de fondo, señala lo siguiente:

73. "Artículo 57. Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

74. "I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

75. "... c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el

---

"Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

"Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

"(Reformado, D.O.F. 13 de junio de 2016).

"Transcurridos los plazos establecidos en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

"En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

"La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta ley."



acto. **En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.**

76. "Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos."

77. Como se puede observar, el referido inciso c), de la fracción I, del artículo antes transcrito, dispone que cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto.

78. Y en su última porción normativa, señala que: "*En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada*". Tal enunciado, a decir de los Tribunales Colegiados en conflicto, recoge el principio *non reformatio in peius*.

79. Con relación al tema del incremento de las pensiones, resulta oportuno mencionar que al resolver la contradicción de tesis 342/2016,<sup>7</sup> esta Segunda Sala determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

80. "... En efecto, la jubilación constituye una prestación de seguridad social consagrada constitucionalmente a favor de los trabajadores al servicio del Estado.

81. "De ello se sigue que las condiciones y cuantías en que opere ese derecho de jubilación adquirido, serán conformes a las leyes aplicables, las cuales pueden ser superadas mediante acuerdos, convenios o por la propia ley, en virtud de que las normas tanto constitucionales como laborales sólo consagran los derechos mínimos de que deben disfrutar los trabajadores con motivo de la relación de trabajo; pero, no es factible aplicar en perjuicio del Instituto de

<sup>7</sup> Fallada por unanimidad de votos el uno de marzo de dos mil diecisiete.



Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una disposición posterior que redunde en detrimento de su esfera jurídica y de su patrimonio, pues de hacerlo así implicaría violación al derecho fundamental de irretroactividad de la ley consagrada en el artículo 14 constitucional, en términos de lo que se ha considerado como 'derechos adquiridos'.

82. "Sobre la base de las anteriores consideraciones es patente que si un trabajador adquirió su jubilación en el año dos mil uno, con efectos a partir de ese año, es inconcuso entonces que los derechos derivados de esa jubilación constituyen derechos adquiridos tanto para el trabajador que se hace acreedor a la pensión jubilatoria como para el organismo de seguridad, los cuales no pueden verse afectados por la aplicación de una norma posterior que limite o modifique en forma negativa tales derechos.

83. "Entonces, si el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente en dos mil uno, establecía el derecho de que las pensiones de los jubilados se incrementarían en proporción al incremento del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), es inconcuso que esa misma disposición que fue reformada por un decreto que entró en vigor a partir del uno de enero de dos mil dos, que determinó que las pensiones de los jubilados se incrementarían conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, no podría aplicarse en perjuicio del Instituto de Seguridad Social, dada la fecha en que entró en vigor esa modificación legislativa, quienes se pensionaron con anterioridad a ella solamente adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al aumento del salario mínimo, habida cuenta que este Alto Tribunal ha establecido que la jubilación no es un derecho que surja por el solo hecho de existir la relación laboral o por simple efecto del pago de las cotizaciones, sino que más bien constituye una mera expectativa de derecho que únicamente se concreta hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, ya que la incorporación de dicha prestación al patrimonio jurídico de las personas se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos. Por tanto, mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homo-



logado con quienes se encuentran laboralmente activos, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, y además asignar a la ley un efecto retroactivo que nunca tuvo en mente el autor de la reforma respectiva ...<sup>8</sup>

84. Sobre el particular, cabe señalar que si bien al resolver dicho asunto esta Segunda Sala analizó una problemática relacionada con un conflicto de normas en el tiempo, para lo cual tuvo la necesidad de determinar qué normativa sería aplicable a un jubilado para efectos del pago de los incrementos a su pensión, es decir, si le correspondía aquella vigente en el momento en que obtuvo su derecho o bien, la diversa que se podía considerar de mayor beneficio como consecuencia de la reforma a la ley.

85. Sin embargo, para lo que aquí nos ocupa, es importante rescatar algunos aspectos de esas consideraciones. Tal es el caso, verbigracia, del argumento en el que se sostiene **que los derechos derivados de la jubilación, como lo es la forma de cálculo de los incrementos de la pensión, constituyen derechos adquiridos tanto para el trabajador que se hace acreedor a la pensión jubilatoria como para el organismo de seguridad**, los cuales, se dijo, no pueden verse afectados por la aplicación de una norma posterior que limite o modifique en forma negativa tales derechos.

86. Además, aquella consideración en la que se determina que **los incrementos que se deben aplicar a la cuota de pensión deben ser exclusivamente los que resulten acordes al sistema que por ley le corresponda al pensionado cuando obtuvo el derecho a ser beneficiario de su pensión**. Lo que significa que no es posible aplicar cualquier otro parámetro diferente al que legalmente le corresponda al jubilado.

<sup>8</sup> De dicho asunto derivó la jurisprudencia 2a./J 33/2017 (10a.), de título y subtítulo: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, materias común y laboral, página 949 de la Décima Época, registro digital: 2014063.



87. En abono a lo anterior, resta mencionar que al resolver la contradicción de tesis 107/2013,<sup>9</sup> esta Segunda Sala determinó que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es el que tiene la obligación de realizar los incrementos a las pensiones y que cuando se demanda en juicio de nulidad la negativa de efectuar esos incrementos, le corresponde, además, demostrar que **ha calculado y pagado los incrementos a la pensión jubilatoria correctamente**, en términos de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.<sup>10</sup>

88. Lo hasta aquí expuesto permite a esta Segunda Sala determinar que para efectos de la problemática que nos ocupa, es decir, cuando con motivo de la nulidad del acto en el que se demandó el incremento o ajuste del monto de la cuota diaria de pensión otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (*por no haberse aplicado el sistema de incremento que le correspondía al pensionado, en cuanto a los periodos en los que se aplicó un porcentaje menor al que tenía derecho*), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa advierte que en algunos periodos también existen porcentajes de incremento aplicados y pagados incorrectamente en beneficio del pensionado, que no corresponden a la modalidad que legalmente le es aplicable; el alcance de la porción normativa contenida en la parte final del artículo 57, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe ser en el sentido de **que sí procede que la autoridad demandada, en cumplimiento a la sentencia de nulidad, modifique aquellos porcentajes aplicados incorrectamente en beneficio del jubilado, por no ser compatibles con el sistema de incremento que por ley le corresponde**.

89. Esto es así, porque si bien es cierto, conforme a la porción normativa contenida en la parte final del referido artículo 57, por regla general el nuevo acto administrativo no puede perjudicar más al actor que la resolución anulada. Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en los artículos 50 y 52, fracción V,

<sup>9</sup> Fallada por unanimidad de votos, el veinticuatro de abril de dos mil trece.

<sup>10</sup> Jurisprudencia 2a/J. 93/2013 (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN DEL ISSSTE. CARGA DE LA PRUEBA DE SUS INCREMENTOS EN EL JUICIO DE NULIDAD.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 945, de la Décima Época, registro digital: 2004040.



inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que se condene al cumplimiento de una obligación, primero se debe reconocer la existencia de un derecho subjetivo.

90. Ello se traduce, para el supuesto que nos ocupa, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no podría reconocer como derecho del jubilado un beneficio propiciado por un error del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que la propia ley ni siquiera contempla.

91. Se afirma lo anterior, porque como se dijo, los incrementos que se deben aplicar a la cuota de pensión deben ser exclusivamente aquellos que resulten acordes al sistema de incremento que por ley le corresponda al jubilado cuando obtuvo el derecho a ser beneficiario de su pensión, precisamente por ser los que se incorporaron a su esfera jurídica de derechos al momento en que adquirió ese carácter. Lo cual, además, de acuerdo con la contradicción de tesis 342/2016, de esta Segunda Sala, no solamente constituye un derecho del jubilado sino también del organismo de seguridad quien debe atender el sistema de incremento de la pensión conforme a la modalidad que legalmente le corresponda al beneficiario.

92. De ahí que no es posible aplicar cualquier otro parámetro diferente al que legalmente le corresponda al jubilado, en tanto que ello generaría un perjuicio a la esfera jurídica y patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, máxime si se toma en consideración que las pensiones y su evolución derivada de los incrementos que se le aplican son progresivas.

93. Lo cual implica que si se mantiene un porcentaje de incremento aplicado incorrectamente, ello tendrá necesariamente en el futuro una repercusión negativa en perjuicio del patrimonio de dicho organismo, precisamente al estar viciado su cálculo desde el origen.

94. Así las cosas, se insiste, para efectos de la problemática que nos ocupa, sí es procedente modificar aquellos porcentajes de incremento aplicados incorrectamente (en mayor proporción) en beneficio del jubilado, precisamente, por no ser compatibles con el sistema que por ley le corresponde.



95. Lo anterior, en el entendido que en ningún caso el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado podrá descontar de las modificaciones realizadas el excedente de la cantidad pagada a favor del pensionado con motivo de la aplicación incorrecta de los porcentajes de incremento que aquél realizó. Esto debido a que no existe fundamento alguno que lo faculte para realizar los descuentos a la pensión en dicho supuesto.

96. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber:

INCREMENTOS DE LA PENSIÓN OTORGADA POR EL ISSSTE. ALCANCE DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO C, ÚLTIMA PARTE DEL PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CUANDO SON PAGADOS INCORRECTAMENTE EN BENEFICIO DEL PENSIONADO, POR NO SER COMPATIBLES CON EL RÉGIMEN QUE LE CORRESPONDE.

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar si, en cumplimiento a una sentencia de nulidad, procede que la autoridad demandada modifique los incrementos de la pensión otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, cuando fueron pagados incorrectamente en beneficio del pensionado, por no ser compatibles con el régimen que le corresponde.

**Criterio:** La Segunda Sala de la Suprema Corte decidió que el alcance de la porción normativa contenida en la parte final del artículo 57, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe ser en el sentido de que sí procede que la autoridad demandada modifique aquellos porcentajes aplicados incorrectamente en beneficio del jubilado, por no ser compatibles con el sistema de incremento que por ley le corresponde.

**Justificación:** Esto es así, porque si bien es cierto, conforme a la porción normativa contenida en la parte final del referido artículo 57, por regla general el nuevo acto administrativo no puede perjudicar más al actor que la resolución anulada, sin embargo, de acuerdo a lo establecido en los artículos 50 y 52,



fracción V, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que se condene al cumplimiento de una obligación, primero se debe reconocer la existencia de un derecho subjetivo. Ello se traduce en el sentido de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no podría reconocer como derecho del jubilado un beneficio propiciado por un error del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que la propia ley ni siquiera contempla. Lo anterior, porque los incrementos que se deben aplicar a la cuota de pensión deben ser exclusivamente aquellos que resulten acordes al sistema de incremento que por ley le corresponda al jubilado cuando obtuvo el derecho a ser beneficiario de su pensión, precisamente por ser los que se incorporaron a su esfera jurídica de derechos al momento en que adquirió ese carácter. Lo cual, además, de acuerdo con la contradicción de tesis 342/2016, de esta Segunda Sala, no solamente constituye un derecho del jubilado sino también del organismo de seguridad quien debe atender el sistema de incremento de la pensión conforme a la modalidad que legalmente le corresponda al beneficiario. De ahí que no es posible aplicar cualquier otro parámetro diferente al que legalmente le corresponda al jubilado, en tanto que ello generaría un perjuicio a la esfera jurídica y patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, máxime si se toma en consideración que las pensiones y su evolución derivada de los incrementos que se le aplican son progresivas. Lo cual implica que si se mantiene un porcentaje de incremento aplicado incorrectamente, ello tendrá necesariamente en el futuro una repercusión negativa en perjuicio del patrimonio de dicho organismo, precisamente al estar viciado su cálculo desde el origen. Lo anterior, en el entendido que en ningún caso el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado podrá descontar de las modificaciones realizadas el excedente de la cantidad pagada a favor del pensionado con motivo de la aplicación incorrecta de los porcentajes de incremento que aquél realizó. Esto debido a que no existe fundamento alguno que lo faculte para realizar los descuentos a la pensión en dicho supuesto.

### SE RESUELVE:

97. PRIMERO.—**Existe la contradicción** de tesis suscitada entre el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.



98. SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

99. TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro Luis María Aguilar Morales, formulará voto concurrente.

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 33/2017 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INCREMENTOS DE LA PENSIÓN OTORGADA POR EL ISSSTE. ALCANCE DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN I, INCISO C, ÚLTIMA PARTE DEL PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CUANDO SON PAGADOS INCORRECTAMENTE EN BENEFICIO DEL PENSIONADO, POR NO SER COMPATIBLES CON EL RÉGIMEN QUE LE CORRESPONDE.**



Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar si, en cumplimiento a una sentencia de nulidad, procede que la autoridad demandada modifique los incrementos de la pensión otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, cuando fueron pagados incorrectamente en beneficio del pensionado, por no ser compatibles con el régimen que le corresponde.

Criterio: La Segunda Sala de la Suprema Corte decidió que el alcance de la porción normativa contenida en la parte final del artículo 57, fracción I, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe ser en el sentido de que sí procede que la autoridad demandada modifique aquellos porcentajes aplicados incorrectamente en beneficio del jubilado, por no ser compatibles con el sistema de incremento que por ley le corresponde.

Justificación: Esto es así, porque si bien es cierto, conforme a la porción normativa contenida en la parte final del referido artículo 57, por regla general el nuevo acto administrativo no puede perjudicar más al actor que la resolución anulada, sin embargo, de acuerdo a lo establecido en los artículos 50 y 52, fracción V, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que se condene al cumplimiento de una obligación, primero se debe reconocer la existencia de un derecho subjetivo. Ello se traduce en el sentido de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no podría reconocer como derecho del jubilado un beneficio propiciado por un error del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que la propia ley ni siquiera contempla. Lo anterior, porque los incrementos que se deben aplicar a la cuota de pensión deben ser exclusivamente aquellos que resulten acordes al sistema de incremento que por ley le corresponda al jubilado cuando obtuvo el derecho a ser beneficiario de su pensión, precisamente por ser los que se incorporaron a su esfera jurídica de derechos al momento en que adquirió ese carácter. Lo cual, además, de acuerdo con la contradicción de tesis 342/2016, de esta Segunda Sala, no solamente constituye un derecho del jubilado sino también del organismo de seguridad quien debe atender el sistema de incremento de la pensión conforme a la modalidad que legalmente le corresponda al beneficiario. De ahí que no es posible aplicar cualquier otro parámetro diferente al que legalmente le corresponda al jubilado, en tanto que ello generaría un perjuicio a la esfera jurídica y patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores



del Estado, máxime si se toma en consideración que las pensiones y su evolución derivada de los incrementos que se le aplican son progresivas. Lo cual implica que si se mantiene un porcentaje de incremento aplicado incorrectamente, ello tendrá necesariamente en el futuro una repercusión negativa en perjuicio del patrimonio de dicho organismo, precisamente al estar viciado su cálculo desde el origen. Lo anterior, en el entendido que en ningún caso el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado podrá descontar de las modificaciones realizadas el excedente de la cantidad pagada a favor del pensionado con motivo de la aplicación incorrecta de los porcentajes de incremento que aquél realizó. Esto debido a que no existe fundamento alguno que lo faculte para realizar los descuentos a la pensión en dicho supuesto.

## 2a./J. 10/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 70/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 11 de agosto 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; Luis María Aguilar Morales manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 300/2020; y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 40/2020.

**Nota:** La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 342/2016 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 907, con número de registro digital: 27055.

Tesis de jurisprudencia 10/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de tres de marzo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO EL ACTOR MANIFIESTA DESCONOCER UN ACTO Y EN LA DEMANDA INICIAL FORMULA CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN SU CONTRA, EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ESTÁ OBLIGADO A SU ESTUDIO, SIN QUE SEA NECESARIO QUE AMPLÍE LA DEMANDA PARA EXPONER RAZONAMIENTOS PARTICULARES EN CONTRA DEL ACTO SUPUESTAMENTE DESCONOCIDO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 130/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y SÉPTIMO DEL TERCER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 1 DE SEPTIEMBRE 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. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

### III. Competencia

4. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, 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; así como 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diferente circuito, para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

### IV. Legitimación

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima porque fue formulada por los integrantes del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quienes se encuentran legitimados para formularla de conformidad con lo previsto en los artículos 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.



## V. Síntesis de los criterios

6. Conviene sintetizar los antecedentes y criterios adoptados por los órganos participantes de la presente contradicción, de conformidad con lo siguiente:

### V.1. Criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (amparo directo 57/2021)

7. El asunto emitido por el referido Tribunal Colegiado tiene los antecedentes siguientes:

- Mediante demanda de nulidad presentada ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, una persona física demandó la invalidez de (1) la determinación del derecho del refrendo anual de tarjeta de circulación y holograma correspondiente a las anualidades de dos mil trece, dos mil catorce, dos mil quince, dos mil dieciséis, dos mil diecisiete, dos mil dieciocho, dos mil diecinueve y dos mil veinte, así como sus recargos y actualizaciones, así como (2) la multa por refrendo anual extemporáneo de tarjeta de circulación y holograma correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece, gastos de ejecución y (3) las multas por refrendo anual extemporáneo de tarjeta de circulación y holograma correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil catorce y dos mil dieciocho, y gastos de ejecución con números de crédito 15004080433 y 19004201963 y el requerimiento del pago del derecho de refrendo anual de tarjeta de circulación y holograma.

- En la demanda respectiva, la parte actora dijo desconocer las razones y fundamentos de los actos impugnados pues no le habían sido notificados, pero que conocía de su existencia a través de la impresión del adeudo vehicular que obtuvo, por lo cual esgrimió algunos conceptos de invalidez en contra de esos actos.

- Dicha demanda fue admitida<sup>4</sup> y seguido el juicio en sus etapas, se dictó sentencia<sup>5</sup> en la que se resolvió, en lo que interesa:

<sup>4</sup> Por la Primera Sala Unitaria de ese tribunal, donde se radicó en auto de nueve de enero de dos mil veinte, en el expediente 0004/2020.

<sup>5</sup> El treinta de octubre de dos mil veinte.



- Declarar la validez de la determinación del derecho de refrendo anual de tarjeta de circulación y holograma correspondiente a los ejercicios fiscales de dos mil catorce y dos mil dieciocho, así como de sus recargos y actualizaciones generados, y de las multas por refrendo anual extemporáneo de tarjeta de circulación y holograma correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil catorce y dos mil dieciocho, los gastos de ejecución con números de crédito 15004080433 y 19004201963 y el requerimiento del pago del derecho de refrendo anual de tarjeta de circulación y holograma.

- Declarar la caducidad de las facultades de la autoridad fiscal para determinar el derecho por refrendo anual de tarjeta de circulación y holograma respecto del ejercicio fiscal de dos mil trece (con relación al vehículo por el cual el actor acudió al juicio).

- Declarar la nulidad de la determinación del derecho por refrendo anual de tarjeta de circulación y holograma relativo a la anualidad de dos mil diecinueve, para el efecto de que la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco determine el derecho de refrendo anual, tarjeta de circulación y holograma, aplicando la tarifa mínima establecida para dicha contribución, prevista en el numeral 23, fracción III, inciso b), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.

- Declarar la nulidad de la determinación del derecho de refrendo anual correspondiente a los ejercicios fiscales de dos mil quince, dos mil dieciséis, dos mil diecisiete, dos mil diecinueve y dos mil veinte, así como los recargos y actualizaciones generados.

- Declarar la nulidad lisa y llana de la multa por refrendo anual extemporáneo de tarjeta de circulación y holograma correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece, y gastos de ejecución del crédito 13004281949.

- Ordenar a la Secretaría de Hacienda Pública del Estado de Jalisco cancelar la multa por refrendo anual extemporáneo de tarjeta de circulación y holograma correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil trece y los gastos de ejecución del crédito 13004281949.



• En la sentencia de nulidad, la Sala contenciosa señaló que al no haberse vertido conceptos de anulación en contra de las sanciones impugnadas, la negativa lisa y llana en cuanto al conocimiento de las razones y fundamentos de esos actos, expresada por el actor era insuficiente para decretar su nulidad **pues no se formularon agravios vía ampliación de demanda** a efecto de controvertir las cédulas de notificación de infracciones; esto es, la Sala responsable determinó que la parte actora perdió su derecho a ampliar la demanda en contra de la determinación del derecho de refrendo anual de tarjeta de circulación y holograma correspondiente a los ejercicios fiscales de los años dos mil catorce y dos mil dieciocho, así como de sus recargos, actualizaciones, multas por refrendo anual extemporáneo de tarjeta de circulación y holograma, gastos de ejecución, al no haber ampliado la demanda dentro del plazo otorgado para tal fin.

• Asimismo, se indicó que no pasaba desapercibido que en el escrito inicial de demanda, la parte actora manifestó desconocer el contenido de los actos controvertidos pero, a pesar de ello, formuló conceptos de impugnación en su contra; sin embargo, se estimó que **tales argumentos no podían ser analizados dado el desconocimiento manifestado inicialmente, lo cual impedía cuestionar su legalidad.**

• En contra de ese fallo, la parte actora promovió juicio de amparo directo, del cual conoció el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, donde se radicó el asunto con el número de expediente 57/2021. Cabe precisar que a pesar de que en la sentencia reclamada se invalidaron los actos impugnados en el juicio contencioso, la parte quejosa consideró que el fallo reclamado le deparaba perjuicio pues no se entró al estudio de algunos conceptos de impugnación que, de haber sido analizados, le habrían producido un mayor beneficio que el alcanzado en ese fallo.

• Asimismo, en la demanda de amparo se expresó que al promover el juicio contencioso, la parte actora desconocía los motivos y fundamentos expresos de los actos impugnados pues éstos no le habían sido notificados pero que con la impresión del adeudo vehicular anexado a la demanda, tuvo conocimiento que los cobros derivaban del pago del refrendo anual y calcomanía de identificación vehicular, actualización de refrendo, recargos, multas por pago extemporáneo de refrendo de tarjeta de circulación y holograma, y gastos de ejecución, de los



ejercicios fiscales de dos mil trece a dos mil veinte, del vehículo de su propiedad; es decir, conocía los conceptos de las determinaciones y sus periodos, pero no los fundamentos y motivos de las mismas y que tales argumentos debieron ser analizados, pero ello no sucedió.

• Al respecto, en la sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado determinó lo siguiente:

- **Si bien era cierto que desde el escrito de demanda la quejosa manifestó desconocer las resoluciones impugnadas, lo cierto era que el artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (el cual contempla los supuestos para ampliar la demanda de nulidad) no establece impedimento para que desde el escrito inicial de demanda, la parte actora haga valer conceptos de impugnación en contra del acto que le afecta**, ello a partir de los pocos datos que tenga sobre su existencia (como en el caso lo era la impresión del adeudo vehicular), por lo que **aun cuando no se conozcan los fundamentos y motivos que pudieran sustentar esos actos, sí pueden hacerse valer argumentos en contra del acto que se manifiesta desconocer**.

- En el caso se inobservó lo previsto en el artículo 73, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, ya que **a pesar de que la parte actora esgrimió diversos conceptos de nulidad en contra de los actos impugnados que manifestó desconocer pero a partir de los pocos elementos que hasta ese momento conocía a través de la impresión del adeudo vehicular, la autoridad responsable no los atendió**, aun cuando estaba obligada a analizarlos.

- No debe obviarse que **la parte actora del juicio contencioso formuló conceptos de anulación desde la perspectiva de que antes de la presentación de la demanda, únicamente contaba como referente de los actos impugnados, con el adeudo vehicular donde aparecía su relación**, aspecto que no puede desvincularse de la verdadera intención del quejoso que es, principalmente, cuestionar la legalidad de dichos actos, por lo que, aun sin tener conocimiento real y concreto, **es jurídicamente viable que cuestione los aspectos que estime oportunos desde la demanda inicial, sin que su análisis quede supeditado a que sea ampliada la demanda**.



- En términos de lo previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aun pese a que la justiciable no amplió la demanda, ello no impedía a la Sala responsable emitir un pronunciamiento de fondo del asunto.

- La anterior determinación se apoyó en la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.), de título y subtítulo: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO."<sup>6</sup>

- Ante ello, se determinó conceder el amparo para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y emita otra en su lugar, en la que reitere las consideraciones que no fueron materia de estudio y, hecho ello, se pronuncie sobre los conceptos de impugnación hechos valer en la demanda inicial por el justiciable, respecto del derecho de refrendo anual de tarjeta de circulación y holograma correspondiente a los ejercicios fiscales de los años dos mil catorce y dos mil dieciocho, así como de sus recargos, actualizaciones, multas por refrendo anual extemporáneo de tarjeta de circulación y holograma, y gastos de ejecución, con relación al vehículo propiedad del quejoso y, con plenitud de jurisdicción, resuelva lo que en derecho corresponda.

## **V.2 Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito (recurso de revisión fiscal 149/2013, y amparos directos 386/2016, 387/2016, 404/2016 y 562/2019)**

8. El recurso de **revisión fiscal 149/2013** tuvo como antecedentes, los siguientes:

<sup>6</sup> Visible en la página 536 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, Décima Época, con registro digital: 2007064.



• El Instituto Mexicano del Seguro Social emitió diversas resoluciones en las que determinó adeudos por parte de una persona moral, **de los cuales ésta conoció mediante el documento denominado "Estado de adeudo", por lo que acudió al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cuya demanda se manifestó desconocer las razones, motivos y circunstancias considerados para emisión de esos créditos pero, no obstante ello, se esgrimieron algunos argumentos de invalidez en su contra**, a saber:

- Las cédulas de liquidación carecen de la firma autógrafa del funcionario que las emitió.

- La actora negó en forma lisa y llana, tener el carácter de patrón.

• El juicio de nulidad fue admitido y tramitado.<sup>7</sup> Durante su sustanciación, al contestar la demanda, la autoridad reconoció que las cédulas de liquidación no habían sido notificadas a la actora y, al efecto exhibió el original de tales cédulas de liquidación. Por su parte, la actora **no amplió la demanda** pese a que se le dio oportunidad para ello. Posteriormente la Sala dictó sentencia en la que realizó lo siguiente:

- Consideró que era cierto el desconocimiento manifestado por la actora respecto de las cédulas de liquidación impugnadas, por lo que, al no existir notificación de esas resoluciones, en términos del artículo 16, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, era procedente analizar la impugnación hecha contra tales resoluciones.

- Declaró infundado el argumento relativo a la falta de firma autógrafa de las cédulas de liquidación, pues con las documentales remitidas en la contestación de la demanda se demostró que tales actos sí fueron firmados en forma autógrafa.

- Declaró la nulidad lisa y llana de las cédulas de liquidación combatidas<sup>8</sup> pues consideró que, **si bien los actos administrativos gozan de la presunción**

<sup>7</sup> Segunda Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en Xalapa, Veracruz, expediente 1789/12-13-02-9.

<sup>8</sup> Sentencia de ocho de abril de dos mil trece.



**de validez, cuando el actor del juicio niega la existencia de la relación laboral que motiva los adeudos cuestionados, corresponde a la autoridad demostrar tal extremo, siendo que en el caso, ello no fue acreditado, por lo que no existe base legal para el cobro pretendido de los adeudos contenidos en las cédulas impugnadas.**

• En contra de ese fallo, el Instituto Mexicano del Seguro Social interpuso recurso de revisión fiscal, en donde la autoridad recurrente expresó lo siguiente:

- La sentencia recurrida es ilegal por incongruente, ya que se omitió valorar la contestación a la demanda, aunado a que la parte actora no amplió la demanda a efecto de impugnar los actos que se le dieron a conocer con esa contestación, ya que si inicialmente se manifestó desconocer las cédulas de liquidación y, al contestar la demanda se exhibieron los documentos relativos, entonces debió ampliar la demanda a efecto de formular argumentos específicos en contra de los mismos, ya que ante el desconocimiento expresado, no era factible exponer conceptos de invalidez en contra de actos desconocidos, siendo que para ello se debió ampliar la demanda y en ese ulterior momento, expresar nuevos argumentos encaminados a evidenciar la ilegalidad de los actos inicialmente desconocidos.

- Se interpretó incorrectamente lo expresado por la parte actora, pues en la demanda de nulidad sólo se cuestionó la falta de fundamentación y motivación de las cédulas de liquidación, pero sin que se haya negado el carácter de patrón que las originó, por lo que se mejoró lo expresado por el accionante.

• De dicho recurso conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, cuyo presidente admitió a trámite el recurso y, seguido el procedimiento respectivo, se dictó sentencia en la cual se expresó, sustancialmente, lo siguiente:

- Son esencialmente fundados los agravios vertidos por la autoridad recurrente pues del análisis de lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se sigue que **cuando el actor manifiesta desconocer la resolución combatida, deberá expresarlo en la**



**demanda inicial pero precisando la autoridad a la que se atribuye su notificación o ejecución y, en tal supuesto, al contestar la demanda, esa autoridad debe exhibir la constancia de la resolución combatida** y de su notificación, lo cual debe ser impugnado por la parte actora **mediante la ampliación de demanda**. Por su parte, la Sala debe analizar primeramente los conceptos de impugnación expresados en contra de la notificación de la resolución combatida y, posteriormente, de ser el caso, los formulados en contra de tal resolución.

- Así, se concluyó que en términos del artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **el momento procesal oportuno para formular conceptos de anulación en contra de la resolución impugnada es a partir de que se conoció de ella y si eso sucede al momento de dar vista con el documento anexo a la contestación de la demanda, entonces es a partir de ese momento en que se está en condiciones de hacerlo y no previamente, es decir, en la demanda inicial, dado que entonces desconocía su contenido.**

- A partir de lo anterior se concluyó que incorrectamente la Sala Fiscal decretó la nulidad de las resoluciones impugnadas pues lo hizo sin examinar adecuadamente los argumentos planteados en la contestación de la demanda de nulidad, aunado a que omitió valorar debidamente la contestación dada a la demanda y el hecho de que ésta no fue materia de ampliación de la propia demanda, pues **si la parte actora manifestó desconocer los créditos fiscales por no haberle sido notificados, al haberse remitido las constancias correspondientes con la demanda, la accionante debió impugnarlos a través de la ampliación de la demanda**, mientras que la Sala, al quedar demostrada la inexistencia de notificación de los mismos, **no podía analizar los argumentos vertidos en la demanda inicial en contra de esos actos** (cuyo conocimiento se negó en forma genérica), **pues su impugnación sólo podía hacerse en la propia ampliación de la demanda, ya que en ese momento conoció a detalle las razones y fundamentos del acto desconocido y pudo combatirlos en forma particular.**

- Luego, si las constancias correspondientes fueron remitidas por la autoridad demandada y con las mismas se dio vista a la parte actora para que ampliara la demanda, entonces es **claro que estuvo en posibilidad de refutar la calidad de patrón adjudicada, pero si no lo hizo, entonces consintió el**



**contenido de esas resoluciones**, por lo cual la Sala estaba impedida para analizar la negativa genérica hecha valer en la demanda inicial de nulidad.

- Finalmente se precisó que el criterio utilizado no desatiente lo previsto en la jurisprudencia número 2a./J. 106/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA DEBE EXAMINAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN FORMULADOS EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LA RESOLUCIÓN COMBATIDA, AUN CUANDO LA ACTORA MANIFIESTE DESCONOCERLA.", pues dicho criterio parte de una premisa distinta consistente en que la notificación de la resolución impugnada fue legal y, por tanto, se destruyó la afirmación del actor (plasmada en la demanda inicial) en el sentido de desconocer dicha resolución, por lo que al evidenciarse su conocimiento previo a la presentación de la demanda inicial, estaba en aptitud de expresar desde aquél momento los conceptos de impugnación que estimara adecuados en su contra, lo cual difiere del caso analizado dado que en la especie, la parte actora sí desconocía las resoluciones impugnadas y tuvo conocimiento de las mismas hasta que se dio contestación a la demanda, pudiendo ampliar la demanda a efecto de cuestionar la validez de esos actos desconocidos.

- Ante ello, se determinó procedente revocar la sentencia recurrida y ordenar el dictado de otra en la que prescinda de las erróneas consideraciones, y se declare precluido el derecho de la parte actora para atacar las resoluciones impugnadas, por no haber ampliado la demanda.

9. Cabe precisar que el criterio reseñado dio origen a la tesis aislada VII.1o.A.7 A (10a.), cuyos título y subtítulo son: "RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA NO DEBE ANALIZAR LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN GENÉRICOS FORMULADOS EN LA DEMANDA INICIAL, SI AL CONTESTAR LA AUTORIDAD SE CORROBORA QUE EL ACTOR LA DESCONOCÍA Y ÉSTE OMITE SU AMPLIACIÓN O SE LE DESECHA."<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Registro digital: 2005604, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia administrativa, tesis VII.1o.A.7 A (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero de 2014, Tomo III, página 2625.



10. Por su parte, en el **amparo directo 386/2016**, los antecedentes del asunto son los siguientes:

- Una persona física solicitó al secretario de Medio Ambiente del Estado de Veracruz, una autorización para que se le permitiera modernizarse como Centro de Verificación Vehicular para aplicar la prueba estática y dinámica.

- Ante la negativa de respuesta a dicha solicitud, el interesado promovió juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz, donde se admitió y radicó.<sup>10</sup>

- Al contestar la demanda, la autoridad demandada expuso la actualización de la causa de improcedencia consistente en la inexistencia del acto impugnado, ello, al haber dado respuesta expresa a la petición de la solicitud correspondiente, para lo cual exhibió el oficio número SEDEMA/DJ-408/2015, emitido por el director jurídico de la Secretaría de Medio Ambiente.

- La instructora del juicio otorgó el plazo legal correspondiente a la parte actora para que ampliara la demanda de nulidad<sup>11</sup> y, posteriormente, dictó otro acuerdo en el cual desechó por extemporánea la ampliación de la demanda intentada por la parte actora.<sup>12</sup>

- Seguido el juicio, se dictó sentencia<sup>13</sup> en la cual se reconoció la validez del acto impugnado al considerar, en lo que interesa, lo siguiente:

**- Al contestar la demanda, la autoridad demandada exhibió el oficio que contiene la respuesta en el cual expresó los motivos y fundamentos que apoyan la resolución negativa ficta impugnada, siendo que a la actora se le otorgó el derecho para ampliar la demanda con el fin de estar en aptitud de combatir las razones y fundamentos ahí contenidos, sin que la accionante**

<sup>10</sup> De esa demanda conoció la *Sala Regional Unitaria, Zona Sur*, con residencia en *Coatzacoalcos, Veracruz*, en el juicio contencioso administrativo *53/2015*.

<sup>11</sup> Auto de primero de julio de dos mil quince.

<sup>12</sup> Auto de dieciocho de agosto de dos mil quince.

<sup>13</sup> Veintidós de octubre de dos mil quince.



**hubiera ampliado la demanda pues el escrito correspondiente resultó extemporáneo, por lo que con dicha omisión no logra desvirtuar los fundamentos y motivos expresados por la autoridad demandada, debiéndose reconocer su validez.**

• Esa resolución fue impugnada por la parte actora mediante el recurso de revisión ante la Sala Superior de ese tribunal con sede en Xalapa, Veracruz,<sup>14</sup> quien dictó sentencia<sup>15</sup> en la que se confirmó la resolución recurrida al estimar inoperantes los planteamientos vertidos ya que:

- Fue correcto considerar que si bien la autoridad demandada no dio respuesta a la correspondiente solicitud previo a la promoción del juicio (lo que actualizó la resolución negativa ficta impugnada), lo cierto es que ya en el juicio, al contestar la demanda se remitió la resolución expresa correspondiente, con la cual se le otorgó la oportunidad de ampliar la demanda a efecto de que impugnara las razones y fundamentos expuestos en ese acto; sin embargo, al no hacerlo (por resultar extemporánea la ampliación intentada), debía reconocerse la validez del acto impugnado.

• En contra de ese fallo, la afectada promovió el referido juicio de amparo directo, en cuya ejecutoria se negó el amparo<sup>16</sup> al considerar, en lo que interesa:

- La ampliación de la demanda es un derecho no así una obligación, pero el no ampliar la demanda implica aceptar los fundamentos y razones del acto correspondiente.

- La ampliación es procedente cuando al contestar la demanda, la autoridad propone temas diferentes a los inicialmente propuestos, por lo que el actor queda en posibilidad de debatir esos nuevos temas.

- Es ineficaz lo argumentado por la parte actora del juicio contencioso en el sentido de que (1) era innecesario ampliar la demanda pues mediante la

<sup>14</sup> Toca 294/2015.

<sup>15</sup> De dieciocho de abril de dos mil dieciséis.

<sup>16</sup> De veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.



contestación no se introdujeron nuevos argumentos, así como que (2) hubo una correcta interpretación del artículo 298 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado, pues al usar el verbo "podrá", significa que la ampliación de la demanda es potestativa y no así obligatoria; ello porque al margen de que se trata de una reiteración de lo expresado en el recurso de revisión, lo cierto es que **en la sentencia reclamada se declararon inoperantes tales argumentos porque a través de éstos se hacen valer argumentos que no fueron formulados en el momento procesal oportuno; esto es, en la ampliación de la demanda pues la misma resultó extemporánea, lo cual impidió analizar el acto que contiene las razones y fundamentos de la negativa recaída a la solicitud formulada.**

- Así, precluyó el derecho de la actora para combatir esa resolución y, por ende, fue correcto reconocer la validez de la resolución expresa, por lo que deben prevalecer los motivos y fundamentos que la sustentan.

- Esto es, precluyó el derecho de la actora para combatir la resolución impugnada pues **si la quejosa desconocía la resolución expresa es claro que no estaba en aptitud lógica, ni jurídica para impugnarla, aun cuando lo hiciera bajo argumentos genéricos.** por lo que deben prevalecer los motivos y fundamentos que la sustentan. En apoyo de tal consideración se citó la tesis aislada VII.1o.A.7 A (10a.), del propio órgano.

- Luego, si lo expresado en el juicio de amparo es una mera repetición de lo expuesto en el recurso de revisión, entonces aquellos razonamientos deben pervivir al seguir rigiendo lo considerado por la Sala responsable por no haberse combatido adecuadamente.

11. A su vez, en el juicio de **amparo directo 387/2016** encontramos que se trata de una solicitud similar a la que motivó el diverso juicio de amparo directo 386/2016 y que, ante la falta de respuesta, se impugnó en el tribunal contencioso local<sup>17</sup> la invalidez de la resolución negativa ficta recaída a tal petición. El resto de los antecedentes de ese asunto son los siguientes:

<sup>17</sup> Juicio contencioso administrativo número 59/2015/II, del índice de la Sala Regional Unitaria, Zona Sur, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con residencia en Coatzacoalcos.



- Durante el trámite del juicio, al contestar la demanda, igualmente la autoridad demandada exhibió la resolución que contiene los motivos y fundamentos que apoyan la negativa correspondiente, por lo que se dio a la parte actora la oportunidad de ampliar la demanda, la cual se presentó pero que también resultó extemporánea.

- Así, al dictar sentencia, la Sala reconoció la validez del acto impugnado y ello fue recurrido por la parte actora mediante el recurso de revisión,<sup>18</sup> en la cual se confirmó el fallo recurrido y en cuya sentencia se citó la tesis aislada VII.1o.A.7 A (10a.), oportunamente referida.

- En contra de ese fallo, se promovió el referido juicio de amparo directo (en el cual se expresaron conceptos de violación similares a los vertidos en el diverso amparo directo 386/2016 ya precisado). En ese juicio se dictó sentencia<sup>19</sup> en la que se negó la protección solicitada al considerar, en lo que interesa:

- Son ineficaces los conceptos de violación propuestos

- Cuando en la demanda se manifiesta desconocer el acto impugnado (como lo es la resolución negativa ficta), y al contestar la demanda la autoridad exhibe las constancias correspondientes al acto desconocido junto con su notificación, y la parte actora no amplía la demanda para impugnar esos nuevos actos o lo hace pero en forma extemporánea, el tribunal contencioso no puede analizar la legalidad de lo expuesto en la demanda, **pues se trata de simples manifestaciones o negativas genéricas al estar encaminadas a cuestionar un acto que se desconoce**, por lo que en ese momento no se está en aptitud lógica, ni jurídica de cuestionar un acto desconocido. En apoyo de tal consideración se citó la tesis aislada VII.1o.A.7 A (10a.), del propio Tribunal Colegiado.

- Así, fue correcto lo resuelto en el fallo reclamado al desestimar el argumento relativo a que era innecesaria la ampliación de la demanda porque la respuesta dada por la autoridad demandada **no propuso temas diferentes a los abordados**

<sup>18</sup> Toca 299/2015.

<sup>19</sup> Veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.



**en el curso inicial; ello ya que al caso era aplicable el criterio contenido en la mencionada tesis aislada VII.1o.A.7 A (10a.).**

- Así se concluyó que el único concepto de violación resultaba inoperante al no desvirtuar las concretas razones que expresó la Sala responsable en la sentencia combatida.

12. Por cuanto hace a la sentencia dictada en el **amparo directo 404/2016**,<sup>20</sup> **resulta innecesario reseñar los antecedentes y consideraciones** del caso, ya que éstos son **sustancialmente idénticos** a los que soportan las resoluciones dictadas en los amparos directos 386/2016 y 387/2016.

13. En relación con la sentencia dictada en el juicio de **amparo directo 562/2019**, los antecedentes y consideraciones que la sustentan son los siguientes:

- Una persona moral demandó ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nulidad de la **resolución negativa ficta** recaída a la solicitud del pago hecha a la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, por concepto de trabajos ejecutados por virtud de un contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado, cuyo objeto era la "Rehabilitación y Ampliación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales", en la localidad de Pánuco, Veracruz.

- La demanda de nulidad fue admitida<sup>21</sup> y al contestar la demanda, la parte demandada expuso que había celebrado con la empresa actora un convenio de terminación anticipada del contrato de obra pública precisado, en el que la contratista no se reservó alguna acción en su contra y que se habían cubierto todos los pagos inherentes a dicho contrato.

- La Sala Fiscal dictó sentencia<sup>22</sup> en la que (1) desestimó las causas de improcedencia formuladas por la autoridad demandada; (2) tuvo por configurada

<sup>20</sup> De fecha veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis.

<sup>21</sup> Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con residencia en Xalapa, Veracruz, juicio contencioso administrativo 738/19-13-01-7.

<sup>22</sup> De treinta de agosto de dos mil diecinueve.



la negativa ficta impugnada al no haberse acreditado que, dado con anterioridad a la fecha de presentación de la demanda, se hubiera notificado alguna resolución expresa y, (3) reconoció la validez de la resolución negativa ficta,<sup>23</sup> para lo cual se consideró:

- Una parte de los conceptos de violación son inoperantes porque se ocupaban de la ilegalidad en que incurrió la autoridad al no realizar el pago solicitado, esto es, un aspecto que no era materia de la litis inicial (negativa ficta), aunado a que el momento procesal oportuno para combatir la respuesta dada por la autoridad es mediante la ampliación de demanda, en la cual la propia autoridad demandada le dio a conocer los fundamentos y motivos de la negativa ficta.

- Además, de autos se sigue que las estimaciones fueron pagadas y no había saldos pendientes por cobrar, por lo que, si la actora "no controvertió los fundamentos y motivos expuestos en la contestación de la demanda", entonces procedía reconocer la validez de la resolución negativa ficta impugnada.

• En contra de ese fallo, la actora promovió juicio de amparo directo en cuya demanda se expresó, en esencia:

- Desde la demanda de nulidad se expresaron las razones por las que se actualiza la negativa ficta, así como que el acta de finiquito no reúne los requisitos previstos en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

- No era necesaria la ampliación de la demanda porque los conceptos de anulación expresados desde la demanda inicial eran suficientes y aptos para invalidar el acto impugnado, por lo que una vez que la autoridad demandada los controvertió, se fijó la litis, y no únicamente se dio la respuesta omitida.

- La Sala responsable se excedió al sostener que la actora debió efectuar las reclamaciones correspondientes en el acta de finiquito.

<sup>23</sup> Ello no obstante que en la foja 10 de ese fallo se exprese que se "declaró la invalidez de la resolución negativa ficta", pues de la consulta de la sentencia de nulidad correspondiente se sigue que el tercer resolutivo de tal sentencia dispone: "III. Se reconoce la validez de la resolución negativa ficta, por los fundamentos y motivos expuestos en el considerando quinto".



• El Tribunal Colegiado dictó sentencia<sup>24</sup> en la cual negó el amparo solicitado al estimar, sustancialmente, lo siguiente:

- Fue correcto declarar inoperantes los conceptos de anulación planteados en la demanda de nulidad pues la resolución impugnada fue una negativa ficta, por lo que el análisis de su legalidad debe hacerse conforme al procedimiento relativo.

- En el caso, se acreditó la existencia de la resolución negativa ficta impugnada porque, al contestar la demanda, la autoridad demandada no acreditó que, con anterioridad a la fecha de la propia demanda, hubiera dictado y notificado una resolución expresa a la actora, aunado a que había transcurrido en exceso el plazo de tres meses previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

- Así, fue hasta la contestación de la demanda que la autoridad expuso las razones por las cuales considera improcedente el reclamo del pago cuya falta de respuesta generó la acción de negativa ficta, por lo que la actora conoció de ello hasta la contestación de la demanda, momento en el cual surgió su derecho para controvertir los fundamentos y motivos expresados para justificar esa negativa expresada por la autoridad, mediante la ampliación de la demanda.

- En el caso, no obstante que la autoridad demandada manifestó las razones y fundamentos para negar la pretensión de la actora, lo cierto es que la parte actora no amplió la demanda, por lo que la consecuencia de no haber ejercido ese derecho se traduce en el reconocimiento de validez de la resolución impugnada por falta de conceptos de anulación que desvirtúen su presunción de legalidad

- Es irrelevante lo alegado por la quejosa en torno a que no había necesidad de ampliar la demanda porque desde el libelo de nulidad formuló argumentos contra las razones que la autoridad demandada expresó para negar la procedencia de su pretensión, puesto que esa circunstancia en forma alguna desvirtúa la omisión en que incurrió.

<sup>24</sup> De dos de julio de dos mil veinte.



- Insistió en que es hasta el momento de conocer los motivos y fundamentos de la resolución negativa expresada por la autoridad, cuando el particular está en condiciones jurídicas para impugnarla al través de la ampliación de la demanda, por lo que al no hacerlo, precluyó su derecho para combatir ese acto pues al desconocer al momento de la presentación de la demanda los motivos y fundamentos expresados en la contestación de la demanda, es claro que no estaba en aptitud lógica, ni jurídica para controvertirla, aun cuando lo hiciera bajo argumentos que "intuyeran" lo que posteriormente expresaría la autoridad demandada en la contestación.

- No es aplicable al caso, la jurisprudencia 2a./J. 106/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA DEBE EXAMINAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN FORMULADOS EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LA RESOLUCIÓN COMBATIDA, AUN CUANDO LA ACTORA MANIFIESTE DESCONOCERLA.", porque dicha jurisprudencia parte de una premisa distinta, relativa a que resultó legal la notificación de la resolución impugnada, con lo cual se destruye la afirmación del actor en el sentido de desconocer dicha resolución y por ello, ante el conocimiento de ese acto, estaba en aptitud de expresar en ésta conceptos de impugnación dirigidos a controvertirla, y la Sala estaba obligada a su análisis, lo cual es distinto de lo sucedido en el presente caso pues la actora desconocía los motivos y fundamentos de la resolución negativa ficta impugnada y tuvo conocimiento de ellos hasta que se contestó la demanda.

14. Dado que el criterio sostenido por el Tribunal Colegiado en comentario, derivado del recurso de revisión fiscal 149/2013, y plasmado en la tesis aislada VII.1o.A.7 A (10a.), fue reiterado en las ejecutorias sintetizadas, eventualmente se integró la jurisprudencia número VII.1o.A. J/7 A (10a.), cuyos título, subtítulo y contenido son:

"RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA NO DEBE ANALIZAR LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN GENÉRICOS FORMULADOS EN LA DEMANDA INICIAL, SI AL CONTESTAR LA AUTORIDAD SE CORROBORA QUE EL ACTOR LA DESCONOCÍA Y ÉSTE OMITIÓ SU AMPLIACIÓN O SE LE DESECHA. Cuando el actor en un juicio



contencioso administrativo niega lisa y llanamente conocer la resolución impugnada, afirmando que no le ha sido notificada y, no obstante lo anterior, formula conceptos de anulación genéricos en su contra, si al dar contestación, la autoridad demandada acepta esa omisión y exhibe únicamente dicha resolución, se actualiza el supuesto de la fracción II del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que el actor debe controvertirla en ampliación de la demanda, dado que al conocer sus motivos y fundamentos hasta la referida etapa procesal, no estaba en aptitud de refutarlos desde su libelo inicial. En tales condiciones, si el actor omite la ampliación de su demanda o ésta se le desecha, precluye su derecho para impugnar la resolución, sin que resulte válido que la Sala analice los conceptos de impugnación formulados desde el libelo inicial, ya que al ser un hecho incontrovertido que el actor desconocía esa resolución, no estaba en aptitud lógica ni jurídica para objetar su legalidad, aun cuando lo hiciera bajo argumentos genéricos, por lo que deben prevalecer los motivos y fundamentos que la sustentan, por inatacados. Lo anterior no contraviene la jurisprudencia 2a./J. 106/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de 2013, página 930, de título y subtítulo: 'JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA DEBE EXAMINAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN FORMULADOS EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA CONTRA LA RESOLUCIÓN COMBATIDA, AUN CUANDO LA ACTORA MANIFIESTE DESCONOCERLA.', pues ésta se apoya en una premisa distinta, inaplicable al caso, relativa a que durante el juicio administrativo se destruyó la afirmación del actor, plasmada en la demanda inicial, en el sentido de que desconocía la resolución impugnada, por haber resultado legal su notificación, y al evidenciarse que la conocía previamente a la formulación de la demanda inicial sí estaba en aptitud de controvertirla en ésta."<sup>25</sup>

## VI. Existencia de la contradicción

15. El Pleno de este tribunal ha establecido que, para actualizar la contradicción de tesis, basta la existencia de oposición respecto de un mismo punto

<sup>25</sup> Registro digital: 2022251. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia administrativa. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 79, octubre de 2020, Tomo II, página 1667.



de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. En ese sentido es ilustrativa la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Tesis P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, página 7, agosto de 2010, con número de registro: 164120, cuyo texto establece: "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."



16. Del criterio precisado se obtiene que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifiquen la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo formen parte de la historia procesal del asunto de origen.

17. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

18. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

**a)** Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

**b)** Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio 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.



19. Previo a verificar la actualización de los requisitos precisados en el caso que nos ocupa, debe indicarse que por lo que toca a las resoluciones emitidas por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito en los amparos directos 386/2016, 387/2016, 404/2016 y 562/2019**, las mismas **no serán objeto de análisis en la contradicción de tesis que nos ocupa** toda vez que esta Sala advierte que los antecedentes de dichos asuntos poseen ciertos elementos fácticos y jurídicos que no se presentan en la resolución emitida por ese tribunal al analizar el recurso de **revisión fiscal 149/2013**, ni en el diverso amparo directo **57/2021, resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**.

20. De los antecedentes de los amparos directos resueltos por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** (a diferencia del recurso de revisión fiscal 149/2013 que resolvió el propio órgano y del amparo directo 57/2021 resuelto por el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**), se desprende que **el acto impugnado desde la demanda de nulidad fue una resolución negativa ficta** (mientras que en aquellos otros asuntos se impugnaron determinados actos concretos mediante los cuales se dijo conocer de la existencia de otros actos diferentes, también impugnados en forma simultánea) y si bien en tales amparos, desde la demanda inicial la parte actora expresó argumentos encaminados a cuestiones de fondo, lo cierto es que **en todos esos casos, al contestar la demanda, la autoridad demandada remitió la resolución negativa expresa**, lo cual actualizaba la posibilidad de ampliar la demanda correspondiente, atento a lo previsto en los artículos 293, fracción VI, y 298, fracción I, ambos del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz,<sup>27</sup> y 17, fracción I, de la Ley

<sup>27</sup> Artículo 293. La demanda, además de los requisitos previstos en los artículos 21, 22 y 24 de este código, deberá señalar lo siguiente:

(Reformada, G.O. 13 de agosto de 2013)

"I. ...

(Reformada, G.O. 19 de diciembre de 2017)

"VI. Los conceptos de impugnación y las pretensiones que se deducen. En caso de que el acto impugnado se trate de una resolución negativa ficta, la demanda podrá presentarse sin expresión de conceptos de impugnación, los que deberán formularse en la ampliación de demanda."

"Artículo 298. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los siguientes casos:

"I. Cuando se impugne una negativa ficta."



Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>28</sup> (por ser las normas aplicables a los juicios contenciosos que motivaron esos asuntos). Lo anterior puede expresarse del modo siguiente:

Asunto	Órgano Jurisdiccional	Acto impugnado en el juicio contencioso
Amparos directos 386/2016, 387/2016, 404/2016 y 562/2019	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito	Resolución negativa ficta recaída a:  1) Solicitud de autorización para modernizarse como Centro de Verificación Vehicular y aplicar la prueba estática y dinámica (amparos directos 386/2016, 387/2016, 404/2016)  2) Solicitud del pago hecha a la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, por concepto de trabajos ejecutados por virtud de un contrato de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado (amparo directo 562/2019).
Recurso de revisión fiscal 149/2013	Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito	"ESTADO DE ADEUDO" emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como los créditos ahí precisados, sobre los cuales se manifestó conocer de su existencia, pero no de su contenido (razones y fundamentos).

<sup>28</sup> Artículo 17. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta ...



Amparo directo 57/2021	Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito	Determinación del derecho del refrendo anual de tarjeta de circulación y holograma así como multas por refrendo vehicular de los cuales se manifestó conocer su existencia por virtud de ese acto, pero desconocer su contenido (razones y fundamentos).
------------------------	--	--

21. Esto es, mientras en el recurso de revisión fiscal 149/2013 y el amparo directo 57/2021, se impugnó un acto a través del cual se manifestó conocer de la existencia de otros actos diversos y que igualmente fueron impugnados, pero con la precisión de que sólo se conocía de su existencia mas no de su contenido, **los juicios de amparo directo 386/2016, 387/2016, 404/2016 y 562/2019 tienen como común denominador que en todos ellos se impugnó una resolución negativa ficta.**

22. Ahora bien, debe precisarse que, en materia administrativa, la resolución negativa ficta tiene ciertos elementos propios, así como reglas de impugnación particulares que no necesariamente comparte con otro tipo de actos administrativos ni con reglas para su impugnación.

23. En efecto, para actualizarse la negativa ficta, el primer elemento a considerar es que la ley así lo disponga, es decir, la existencia de un mandato normativo conforme al cual se presume la existencia de una respuesta en sentido negativo ante una petición o solicitud a determinada autoridad. Dentro de las reglas procesales aplicables a la negativa ficta, encontramos el deber que tiene la autoridad demandada de, al contestar la demanda, exponer las razones y fundamentos expresos de la negativa ficta inicialmente impugnada, con lo cual se integrará la litis del juicio contencioso correspondiente.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> "NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA EN MATERIA FISCAL, RECAÍDAS A LA MISMA PETICIÓN. SON RESOLUCIONES DIVERSAS CON EXISTENCIA PROPIA E INDEPENDIENTE PARA EFECTOS DEL SOBRESIEMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD.". Registro digital: 200767. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa. Tesis: 2a./J. 26/95. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, julio de 1995, página 77.



24. Dicho de otra manera, cuando se impugna ante un tribunal contencioso administrativo una resolución negativa ficta, **al juicio correspondiente son aplicables una serie de reglas específicas como las relativas a la integración de la litis, la posibilidad de ampliar la demanda de nulidad e incluso la introducción de cuestiones novedosas,**<sup>30</sup> las cuales no necesariamente son las mismas que cuando se impugna un acto distinto; por ende, si de los antecedentes que motivaron la emisión de las resoluciones correspondientes a los juicios de amparo 386/2016, 387/2016, 404/2016 y 562/2019 se desprende que éstos derivaron de la impugnación de resoluciones negativas fictas, entonces es claro que las conclusiones emitidas en esos asuntos derivan de las reglas aplicables a los juicios de nulidad en que se impugnan ese tipo de resoluciones, las cuales no necesariamente son extensivas a los juicios contenciosos en que se combaten otro tipo de actos. A partir de lo expuesto, deben excluirse de la presente contradicción las resoluciones emitidas en los juicios de amparo indicados, pues se estima que no poseen las características necesarias para considerar debidamente satisfecho el requisito analizado.

25. Estas características y reglas no se actualizan cuando se impugna un acto expreso y determinado; por ende, a partir de los antecedentes de los amparos directos **386/2016, 387/2016, 404/2016 y 562/2019** (en cuyos juicios de nulidad de origen se impugnó una resolución negativa ficta) y tomando en consideración que dicha figura jurídica tiene elementos y reglas propias que no se actualizan en otro tipo de actos y su impugnación, entonces debe estimarse que los criterios derivados de las referidas sentencias de amparo no resultan adecuados para integrar la presente contradicción de tesis, pues su utilización como participantes de la misma podría conducir a la emisión de una regla integradora que se usará en casos con una génesis diferente; por ello, ante tales diferencias, los criterios de mérito deben quedar excluidos de la presente contradicción.

<sup>30</sup> "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. TRATÁNDOSE DE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA, EN LA AMPLIACIÓN DE DEMANDA, CON BASE EN EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA, PUEDEN INTRODUCIRSE ARGUMENTOS NOVEDOSOS PARA CUESTIONAR LAS VIOLACIONES COMETIDAS DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO O RECURSO DEL CUAL DERIVE LA RESOLUCIÓN DE MÉRITO, SIN QUE LA OMISIÓN DE IMPUGNAR AQUÉLLAS EN LA DEMANDA HAGA PRECLUIR SU DERECHO PARA HACERLO.". Registro digital: 166925. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 87/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Julio de 2009, página 403.



26. Lo anterior, sin que obste que los mismos hayan integrado la jurisprudencia VII.1o.A. J/7 A (10a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, cuyos título y subtítulo son: "RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA NO DEBE ANALIZAR LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN GENÉRICOS FORMULADOS EN LA DEMANDA INICIAL, SI AL CONTESTAR LA AUTORIDAD SE CORROBORA QUE EL ACTOR LA DESCONOCÍA Y ÉSTE OMITE SU AMPLIACIÓN O SE LE DESECHA."; esto porque tal criterio tuvo su origen en el recurso de revisión fiscal 149/2013, el cual –además de tener similares antecedentes a los del juicio de amparo directo 57/2021 del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (en cuanto a la impugnación de un acto administrativo determinado en virtud del cual se conoció de la existencia de otros actos, mas no de sus razones y fundamentos)– es por sí mismo un criterio apropiado para la integración de la presente contradicción, como se evidenciará enseguida.

27. A partir de lo expresado, en el caso que nos ocupa, **el cumplimiento de los requisitos para analizar la existencia de la presente contradicción de criterios se analizará únicamente entre el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito al resolver el recurso de revisión fiscal 149/2013 y por el contenido en la resolución emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el amparo directo 57/2021.**

28. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Para evaluar si se cumple este primer requisito, se debe verificar si los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

29. En el caso del **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, desde la demanda de nulidad (tramitada ante el Tribunal Contencioso del Estado de Jalisco) el quejoso impugnó algunos actos (multas por refrendo vehicular) de los cuales manifestó desconocer su contenido (razones y fundamentos), pero indicó saber de su existencia en razón de otro acto (impresión de adeudo), por lo que desde el escrito inicial de demanda conten-



ciosa, expresó algunos argumentos en contra de los actos por los que desconocía su contenido pero sabía de su existencia.

30. En la sentencia emitida por el tribunal contencioso que conoció del asunto, dichos argumentos no fueron analizados al estimar que la negativa sobre el conocimiento de esos actos era insuficiente para decretar su nulidad, pues era necesaria la ampliación de la demanda, pero como en el caso la parte actora no la formuló, entonces no podía analizar esos actos supuestamente desconocidos.

31. En el amparo directo promovido en contra de ese fallo, el Tribunal Colegiado señalado concluyó que era incorrecta la determinación del tribunal contencioso local, para lo cual se apoyó en las premisas siguientes:

- El artículo 38 de la de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (el cual contempla los supuestos para ampliar la demanda de nulidad) no establece impedimento para que, desde el escrito inicial de demanda, la parte actora haga valer conceptos de impugnación en contra del acto que le afecta.

- Es posible que el actor del juicio contencioso pueda formular desde la demanda inicial, argumentos en contra de un acto del cual desconoce su contenido, pues ello lo hace a partir de los pocos datos que tiene sobre su existencia.

- Dada la anterior posibilidad, si en la demanda inicial del juicio contencioso se expresaron argumentos en contra de un acto del cual se desconocen sus razones y fundamentos pero se sabe de su existencia, el tribunal contencioso correspondiente invariablemente debe analizar esos argumentos en razón de la congruencia y exhaustividad requerida en sus resoluciones, por lo que el estudio de esos aspectos no está condicionado a que la demanda sea ampliada a efecto de formular conceptos de invalidez en contra del acto supuestamente desconocido.

- El derecho de acceso a la justicia y tutela efectiva deben prevalecer sobre formalismos o tecnicismos, por lo que la falta de ampliación de la demanda de nulidad no impide a la Sala responsable emitir un pronunciamiento de fondo del asunto.



32. Por su parte, el **recurso de revisión fiscal 149/2013** resuelto por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** tuvo como antecedentes que mediante juicio contencioso administrativo (pero en esta ocasión, tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa) se impugnó la validez del (1) "Estado de adeudo", así como (2) de los diversos créditos ahí contenidos, de los cuales se manifestó desconocer su contenido, pero saber de su existencia en razón del primero de los actos cuestionados, para lo cual se esgrimieron argumentos de invalidez en contra de dichos adeudos e, incluso, la parte actora negó tener la calidad de patrón.

33. Dado que la autoridad demandada reconoció no haber notificado a la parte actora de las cédulas de liquidación de los créditos referidos en el "Estado de adeudo", al contestar la demanda remitió dichos actos, por lo que se otorgó al actor la oportunidad para ampliar la demanda en contra de esos actos, sin que haya ejercido tal derecho procesal.

34. En la sentencia de nulidad, la Sala Fiscal consideró que ante el reconocimiento de la autoridad en cuanto a la falta de notificación de los créditos determinados a la parte actora, procedía analizar la validez de los mismos, para lo cual se ocupó de los argumentos expresados en la demanda de nulidad y, ante la negativa lisa y llana del actor en cuanto a tener la calidad de patrón y la falta de acreditamiento de ese extremo por la autoridad demandada, declaró la nulidad lisa y llana de tales adeudos.

35. En la revisión fiscal interpuesta en contra de ese fallo, el citado Tribunal Colegiado estimó incorrecta la conclusión contenida en la sentencia recurrida, para lo cual se apoyó en las premisas siguientes:

- En términos del artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **el momento procesal oportuno para formular conceptos de anulación en contra de la resolución impugnada es a partir de que se conoció de ella; por ende, si eso sucede al momento de dar vista con el documento anexo a la contestación de la demanda, entonces es a partir de ese momento en que se está en condiciones de hacerlo y no previamente, es decir, en la demanda inicial, dado que entonces desconocía su contenido.**



- Incorrectamente la Sala Fiscal decretó la nulidad de las resoluciones impugnadas pues omitió valorar que no hubo ampliación de la demanda a efecto de formular argumentos en contra de las cédulas de liquidación que contienen los créditos impuestos, pues **si la parte actora manifestó desconocer esos adeudos por no haberle sido notificados, al haberse remitido las constancias correspondientes con la demanda, la accionante debió impugnarlos a través de la ampliación de la demanda.**

- Así, al quedar demostrada la inexistencia de notificación de los mismos, la Sala **no podía analizar los argumentos vertidos en la demanda inicial en contra de esos actos** (cuyo conocimiento se negó en forma genérica), **pues su impugnación sólo podía hacerse en la propia ampliación de la demanda, ya que en ese momento conoció a detalle las razones y fundamentos del acto desconocido y pudo combatirlos en forma particular.**

36. Como puede apreciarse, para el primero de los tribunales reseñados **es posible que desde la demanda inicial del juicio contencioso se formulen conceptos de invalidez en contra de un acto del cual se desconoce su contenido** (razones y fundamentos), pero se conoce su existencia en virtud de otro acto también impugnado, siendo deber del tribunal contencioso correspondiente, analizar esos argumentos no obstante que estén plasmados en el escrito inicial de demanda y sin que sea necesario que tal impugnación y argumentos de invalidez sean plasmados en la ampliación de la demanda; en cambio, para el otro Tribunal Colegiado, no es posible que el tribunal contencioso competente analice argumentos vertidos desde la demanda inicial en contra de un acto respecto del cual se manifestó conocer de su existencia pero no así de las razones y fundamentos que lo soportan, pues invariablemente ello se debe hacer mediante la ampliación de la demanda ya que no es factible expresar argumentos de invalidez desde el escrito inicial, en contra de un acto del cual se desconoce su contenido.

37. Lo expuesto evidencia que las ejecutorias sujetas a la presente denuncia contienen un ejercicio interpretativo sobre si en el juicio contencioso administrativo es posible formular desde la demanda inicial, conceptos de invalidez en contra de un acto respecto del cual se sabe de su existencia pero se desconoce su contenido, así como si es o no deber del tribunal contencioso correspondiente,



analizar esos argumentos, o bien, es necesario ampliar la demanda de nulidad para verter argumentos en contra de ese acto; por ende, queda satisfecho el primer requisito.

**38. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.**

39. Según se ha explicado, los tribunales que participan en la presente contradicción analizaron casos en los cuales se impugnó en la sede contencioso administrativa un acto administrativo a través del cual se dijo conocer de la existencia de otro acto, mas no de las razones y fundamentos que los sustentan, siendo que en la demanda inicial se expusieron argumentos en contra de ese otro acto, sólo que en un caso, el Tribunal Colegiado **consideró incorrecto analizar los conceptos de impugnación vertidos desde la demanda inicial en contra de un acto respecto del cual se manifestó conocer su existencia pero no sus razones y fundamentos, pues –dijo– ello sólo puede hacerse hasta cuando se conoce del contenido de ese acto, lo cual sucede cuando la autoridad demandada contesta la demanda y remite los documentos correspondientes a efecto de ampliar la demanda de nulidad**, mientras que en el otro caso, el Tribunal Colegiado concluyó que **sí debían analizarse los conceptos de impugnación esgrimidos desde la demanda inicial de nulidad en contra del acto del cual se dijo conocer sobre su existencia pero no de su contenido específico, pues de esa manera se cumple con el deber de analizar la totalidad de los argumentos expresados en el juicio y se respeta lo previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin que sea necesario ampliar la demanda.**

40. Así, es claro que, ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a conclusiones diferentes, con lo cual se satisface el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis.

**41. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Finalmente, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción



en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una pregunta genuina.

42. La cuestión a resolver puede formularse de la siguiente manera: **Cuando en el juicio de nulidad se formulan conceptos de impugnación en contra de un acto del cual se dice saber de su existencia mas no así de las razones y fundamentos que lo soportan, ¿el tribunal contencioso correspondiente está obligado a analizar esos conceptos de impugnación, o es necesario que el actor del juicio impugne las razones particulares y fundamentos en que se apoya ese acto mediante la ampliación de la demanda de nulidad, una vez que la autoridad emite su contestación?**

43. No obsta a la existencia de la contradicción que nos ocupa el hecho de que el juicio de nulidad del cual derivó el recurso de revisión fiscal 149/2013 se haya tramitado y resuelto conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que en el juicio contencioso que dio origen al amparo directo 57/2021 se utilizaron las normas de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; lo anterior, pues aunque se trata de normas referidas a procedimientos de ámbitos competenciales diferentes (federal y local, respectivamente), lo cierto es que existen coincidencias en cuanto al contenido de los preceptos de esos ordenamientos, las cuales permiten la emisión de un criterio unificador, como se muestra a continuación.

Recurso de revisión fiscal 149/2013	Amparo directo 57/2021
<b>Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo</b>	<b>Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco</b>
<p>Artículo 16.- <u>Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente</u>, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:</p> <p>I. <u>Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su notificación y contra la resolución misma, deberán</u></p>	<p>Artículo 44. El demandado deberá adjuntar a su contestación:</p> <p>I. <u>Copias de la misma y de los documentos que acompañe para cada una de las partes</u>. Su omisión dará lugar a que se le requiera para que los exhiba dentro de un término de tres días, apercibiéndolo de que se tendrá por no contestada la demanda en caso de incumplimiento;</p>



hacerse valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que la conoció.

II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor de la resolución administrativa desde la fecha en que manifestó conocerla o en la que se le dio a conocer, según se trate, quedando sin efectos todo lo actuado en base a dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con la resolución administrativa combatida.

Artículo 17.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

II. El documento en que acredite su personalidad, salvo cuando actúe por su propio derecho o se trate de una autoridad electa popularmente;

III. El cuestionario que deba desahogar el perito, si se ofrece prueba pericial; así como la ampliación del cuestionario para el desahogo de dicha prueba, en el caso de que ésta se haya propuesto por el demandante; y

**IV. Las pruebas documentales que aporte, si las tuviere en su poder.** En caso contrario se aplicarán las reglas que se establecen para el ofrecimiento de las documentales en la demanda.

(ADICIONADO, P.O. 3 DE DICIEMBRE DE 2013)

Si los documentos a que se refiere el presente artículo excedieren de cincuenta fojas, quedarán en la secretaría para que se instruyan de ellos las partes y sólo subsistirá la obligación de presentar copia del escrito.

Artículo 46. Dentro del término de tres días se acordará sobre la contestación de la demanda, se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo. **Con las copias de la contestación, de los documentos anexos y del auto que la admita se correrá traslado al actor.**

Artículo 38. El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los diez días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se impugne una resolución negativa ficta.



I. Cuando se impugne una negativa ficta.

II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

**III. En los casos previstos en el artículo anterior.**

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de

También **podrá ampliar la demanda cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, si el actor considera que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente.**



los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta Ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Artículo 50.- Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causas de ilegalidad, la sentencia de **la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.** En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades

Artículo 72. La sentencia deberá dictarse dentro de los veinte días que sigan a la notificación del auto en que se cite para sentencia. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de **la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto o de la resolución impugnada.**



administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE ENERO DE 2009)

Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.

44. Como puede apreciarse, ambas normas son coincidentes en cuanto a los aspectos siguientes:

- Ambas normas permiten la posibilidad de impugnar desde la demanda inicial, un acto que cuya notificación se estima ilegal (artículos 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 38, segundo párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, respectivamente).

- Al contestar la demanda, la autoridad debe acompañar constancia de la resolución administrativa correspondiente y de su notificación (artículos 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y



44, fracciones I y IV, y 46, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco).

- El actor del juicio contencioso podrá ampliar la demanda a efecto de cuestionar los actos de cuyo conocimiento o notificación supo mediante la contestación de la demanda (artículo 17, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 38, segundo párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco).

- En las sentencias que dicte el respectivo tribunal contencioso se deben analizar en forma preferente los argumentos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto o de la resolución impugnada (artículo 50, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco).

45. Como se aprecia, en lo sustancial existe una regulación normativa coincidente entre ambos ordenamientos jurídicos, lo cual permite que el criterio resultante de la presente contradicción pueda resolver en forma unificada la interrogante a responder, y si bien es cierto que el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que cuando la autoridad demandada, al contestar la demanda, remita las constancias del acto desconocido por el actor o notificado ilegalmente, el accionante del juicio "deberá" combatir esos actos mediante ampliación, en tanto que el artículo 38 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco establece que en tal supuesto el actor "podrá" ampliar la demanda, ello no es obstáculo para la configuración de la presente contradicción, en razón de que esta Segunda Sala previamente ha establecido que la ampliación de la demanda es un derecho para el justiciable, quien queda en posibilidad de decidir si lo ejerce o no; ello al margen de las consecuencias jurídicas que pueda traer su no ejercicio.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> "DEMANDA DE NULIDAD. SU AMPLIACIÓN CONSTITUYE UN DERECHO PARA EL ACTOR Y UNA OBLIGACIÓN PARA LA SALA FISCAL DE RESPETAR EL PLAZO DE 20 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA HACERLO.". Registro digital: 167269. Novena Época. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 71/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 139, tipo: jurisprudencia.



## VII. Estudio

46. Como se ha precisado oportunamente, el cuestionamiento que presenta como materia la presente contradicción involucra determinar el momento en el que el actor del juicio contencioso administrativo está en posibilidad de formular argumentos (concepto de invalidez) en contra de un acto administrativo del cual afirma conocer su existencia, pero cuyo contenido (razones y fundamentos) desconoce porque no le fue notificado; por ello es necesario ocuparnos de aspectos como el conocimiento del acto administrativo, su impugnación en la sede contenciosa y los principios de exhaustividad y congruencia en juicio.

### VII. 1. Conocimiento del acto administrativo

47. En diversas ejecutorias, esta Suprema Corte ha analizado los derechos de audiencia y defensa y ha concluido que la notificación de un acto está ligada a tales derechos porque, una vez que se comunica al particular sobre la resolución o determinación adoptada por el ente administrativo, el particular queda en posibilidad de conocer el contenido y las razones en que se apoya el acto, así como –en su caso–, de emprender la impugnación correspondiente.

48. Existen diversos mecanismos para dar a conocer un acto a su destinatario, pero la que genera mayor certeza es la notificación personal, la cual es el mecanismo de comunicación jurídica e individualizada, cuyos requisitos formales están predeterminados expresamente en el ordenamiento jurídico que rige al acto, a fin de lograr la certeza del destinatario sobre su conocimiento. Esto es, a través de la notificación personal del acto administrativo se da a conocer a una persona la determinación adoptada por la autoridad, ya sea en forma unilateral, o bien, a consecuencia de una petición, solicitud, instancia o trámite formulado por el particular; de ahí que es indispensable que el gobernado tenga un conocimiento pleno del acto pues ello permitirá que dicho acto pueda ser impugnado en la vía contencioso administrativa mediante la formulación de los conceptos de impugnación que se estimen pertinentes.

49. Precisamente, ante la importancia que adquiere la notificación de un acto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en cuanto a las diversas formalidades que deben cumplirse para estimar que el particular



fue debidamente informado del acto que le depara un perjuicio. Muestra de ello son los criterios siguientes:

"NOTIFICACIONES FISCALES. EL CITATORIO QUE LAS PRECEDE DEBE CONTENER LA HORA EN QUE SE ENTREGUE."<sup>32</sup>

"NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA SU VALIDEZ NO ES NECESARIO QUE LOS NOTIFICADORES SE IDENTIFIQUEN ANTE LA PERSONA CON QUIEN VAN A ENTENDER LA DILIGENCIA RELATIVA."<sup>33</sup>

"CITATORIO PREVIO A LA NOTIFICACIÓN PERSONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. NO REQUIERE QUE SE CIRCUNSTANCIE LA FORMA EN QUE EL NOTIFICADOR SE CERCORÓ DEL DOMICILIO Y LLEGÓ A TAL CONVICCIÓN."<sup>34</sup>

"NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EN EL ACTA RELATIVA EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN FORMA CIRCUNSTANCIADA, CÓMO SE CERCORÓ DE LA AUSENCIA DEL INTERESADO O DE SU REPRESENTANTE, COMO PRESUPUESTO PARA QUE LA DILIGENCIA SE LLEVE A CABO POR CONDUCTO DE TERCERO."<sup>35</sup>

## VII. 2. Impugnación de actos administrativos

50. Como se ha mencionado, es a partir de la notificación del acto que el particular puede conocer las razones y fundamentos en que se apoya y, en

<sup>32</sup> Registro digital: 195396. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 75/98. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, octubre de 1998, página 502.

<sup>33</sup> Registro digital: 179849. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 187/2004. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página 423.

<sup>34</sup> Registro digital: 169934. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa Tesis 2a./J. 60/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, abril de 2008, página 501.

<sup>35</sup> Registro digital: 172183. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 101/2007. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, página 286.



caso de estimarlo incorrecto, demostrar su ilegalidad mediante los distintos medios de defensa a su alcance, entre los cuales encontramos (1) los ordinarios y (2) los extraordinarios. En el caso, resulta innecesario abordar lo relativo a los medios extraordinarios de impugnación de actos administrativos (como lo sería el juicio de amparo en contra de ciertos actos), pues la problemática a resolver corresponde a un medio de impugnación ordinario, como lo es el juicio contencioso administrativo.

51. Dentro de los mecanismos ordinarios destacan el recurso en sede administrativa, el cual suele ser optativo y cuya resolución corresponde al superior de la autoridad que emitió el acto (como sucede a nivel federal con el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo),<sup>36</sup> o bien, procedimientos heterocompositivos de carácter adversarial, en donde el particular y la autoridad emisora del acto son partes, frente a un órgano distinto de la propia autoridad administrativa, a quien se encarga resolver la controversia generada, a partir de la sustanciación de un juicio integrado por etapas procesales. Este tipo de medio de impugnación ordinario se conoce como juicio contencioso administrativo, cuyo fundamento constitucional se encuentra –por lo que hace al ámbito federal– en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>37</sup> y –en lo que toca a su regulación a nivel estatal– en el artículo 116, fracción V, del mencionado

<sup>36</sup> "Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

"En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente."

<sup>37</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:  
(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 1974)

"I.

...

"XXIX-H. Para expedir la ley que instituya **el Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.



ordenamiento fundamental,<sup>38</sup> por lo que tanto la Federación como las entidades federativas están facultadas a expedir los ordenamientos jurídicos que desarrollen ese tipo de procedimientos. Se trata de un medio de defensa ordinario para controlar la legalidad de los actos emitidos por la administración pública ya sea federal o local (según corresponda) a través del cual se pueden nulificar (mediante su revocación o modificación) tales actos.

52. El desarrollo normativo de estos juicios se encomienda a los órganos legislativos (federal o locales), quienes mediante la expedición de las leyes correspondientes regulan todos los aspectos medulares de este tipo de procedimientos, como son supuestos de procedencia, requisitos de la demanda, plazos, y demás reglas procesales.

**"El tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares."**

"Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

"El tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

"La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

"Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

"Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

"Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley."

<sup>38</sup> "Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 20 de diciembre de 2019)

"I. ...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento,



53. Dada la naturaleza de los procedimientos contenciosos administrativos en los que el acto administrativo goza de la presunción de validez,<sup>39</sup> corresponde al particular demostrar la invalidez del acto cuestionado, lo cual podrá hacerlo a través de (1) razonamientos en contra de ese acto (conceptos de nulidad, impugnación o invalidez) y (2) elementos probatorios de distinta naturaleza (periciales, documentales, etcétera), pero siempre en el entendido de que, invariablemente, será el actor del juicio quien deba acreditar la ilegalidad del acto controvertido.

### **VII. 3. Demanda y ampliación de demanda en el juicio contencioso administrativo.**

54. El derecho de debido proceso implica la posibilidad jurídica y material de una persona para ejercer y proteger los derechos e intereses que tiene frente a su contraparte (ya sea otro particular o una autoridad), de manera que se asegure la realización efectiva de los principios de igualdad de las partes y de contradicción.<sup>40</sup> Estos derechos se traducen en distintos requisitos que deben observarse dentro de todo procedimiento, como lo son: 1) Derecho a ser notificado del inicio del procedimiento; 2) Derecho a ofrecer y desahogar pruebas; 3) Derecho a alegar; y, 4) Derecho al dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas a partir de analizar todos los argumentos y pruebas.<sup>41</sup>

---

procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales."

<sup>39</sup> Como lo prevé el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al disponer:

"Artículo 42. Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho."

<sup>40</sup> "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.". Registro digital: 2005716. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y común. Tesis 1a./J. 11/2014 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 396.

<sup>41</sup> "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.". Registro digital: 200234.



55. Al acudir a la vía contencioso administrativa, el actor del juicio debe identificar en la demanda correspondiente –entre otros elementos– el acto impugnado, así como exponer los conceptos de invalidez que estime adecuados<sup>42</sup> a efecto de demostrar la ilegalidad del acto controvertido; sin embargo, aunque lo ordinario y deseable es que el acto haya sido debidamente notificado a su destinatario, a efecto de que éste pueda controvertirlo de manera adecuada; también es posible que (1) el acto no haya sido debidamente notificado al afectado (de lo cual dependerá la oportunidad de la impugnación hecha), o bien, (2) que el acto no se haya notificado pero que el interesado tenga conocimiento del mismo por algún otro medio.<sup>43</sup>

---

Instancia: Pleno. Novena Época. Materias constitucional y común. Tesis P./J. 47/95. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

<sup>42</sup> Como lo prevé a nivel federal, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Artículo 14. La demanda deberá indicar:

"(Reformada, D.O.F. 13 de junio de 2016)

"I. El nombre del demandante, domicilio fiscal, así como domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, y su dirección de correo electrónico.

"Cuando se presente alguno de los supuestos a que se refiere el capítulo XI, del título II, de esta Ley, el juicio será tramitado por el Magistrado instructor en la vía sumaria.

"II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

"III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

"IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

"V. Las pruebas que ofrezca.

"En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

"En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

"Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cual estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

"VI. Los conceptos de impugnación. ..."

<sup>43</sup> Como lo reconoce el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



56. En el primero de esos supuestos, es decir, cuando el acto no fue debidamente notificado, pero se afirma conocer la resolución impugnada, **invariablemente los conceptos de impugnación en contra de la notificación y de la resolución administrativa deben formularse desde la demanda**<sup>44</sup> ya que, si al contestar la demanda se remitieron las constancias correspondientes y se otorgó vista para ampliar la demanda, en la sentencia correspondiente puede suceder que se concluya lo siguiente:

**a) La notificación fue correcta**, en cuyo caso, se verificará si la promoción del juicio de nulidad se realizó en forma oportuna. Si el juicio es oportuno, después de analizar los argumentos relacionados con la indebida notificación, se analizarán los conceptos de impugnación expresados en contra del acto impugnado y se determinará lo conducente sobre su legalidad. Si se concluye la extemporaneidad del juicio, se dictará sentencia de sobreseimiento.

**b) La notificación es ilegal**, caso en el cual se estimará que el actor conoció del acto en virtud de lo sucedido en el juicio y, por tanto, se analizarán los conceptos de impugnación en contra del acto.

57. Como puede verse, en tal supuesto resulta lógico que los conceptos de invalidez expresados en contra tanto de la notificación del acto, como del acto impugnado, se expresen necesariamente desde la demanda, pues en tal supuesto el accionante conoce del acto pero estima incorrecta la notificación, por lo que indudablemente está en posibilidad de expresar argumentos concretos en contra del acto, mientras que lo relativo a su indebida notificación sólo afectaría lo concerniente a la oportunidad del juicio; por tanto, ante ese conocimiento del acto, no existe posibilidad de ampliar la demanda ya que el Tribunal Contencioso deberá ajustarse exclusivamente a lo expresado en el escrito inicial de demanda. Así lo ha considerado esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 106/2013 (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA DEBE EXAMINAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN FORMULADOS EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA

<sup>44</sup> Como lo establece el artículo 16, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



## CONTRA LA RESOLUCIÓN COMBATIDA, AUN CUANDO LA ACTORA MANIFIESTE DESCONOCERLA.<sup>45</sup>

58. En el segundo supuesto, esto es, cuando el acto no fue notificado pero el particular sabe de éste por algún otro medio, puede suceder lo siguiente:

**a) Se conoce de su existencia y de su contenido**, lo cual permitirá al interesado acudir a la sede contenciosa y aducir la indebida notificación o su ausencia, **así como exponer los conceptos de invalidez que estime pertinentes en contra del acto, los cuales deberá formular desde la demanda, por ya contar con conocimiento del contenido del acto** a pesar de que no le fue notificado.

**b) Sólo se conoce de su existencia, pero no de las razones y fundamentos en que se sustenta.** Es precisamente este último hipotético el que se vincula a la materia de esta contradicción de tesis y en cual debe determinarse, en un primer momento, si los conceptos de invalidez en contra de ese acto deben formularse en la demanda inicial, o bien, a través de la ampliación de la demanda.

59. Así, cuando el particular conoce de la existencia del acto, pero no de su contenido, es posible que en la demanda de nulidad se impugnen:

**a)** Un solo acto del cual se afirma conocer de su existencia por virtud de otro acto que pudo o no serle notificado, pero de cuyo contenido se desprende la existencia del acto impugnado mas no así de las razones y fundamentos que lo soportan (como cuando se impugna una multa de tránsito de cuya existencia se supo a través de la consulta efectuada en medios electrónicos o mecanismos de acceso a la información pública).

**b)** Dos (o más) actos distintos pero relacionados entre sí, uno que afirma conocer plenamente por haberle sido notificado y otro cuyo contenido desconoce

<sup>45</sup> Registro digital: 2004255. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 930.



porque no se le notificó, pero de cuya existencia sabe porque el primero de los actos así lo refiere (como sucede cuando se impugnan actos de ejecución de un crédito y se afirma desconocer la resolución determinante del adeudo).

60. Con independencia del número de actos impugnados en el juicio contencioso y de su naturaleza jurídica, en ambos supuestos se está ante la presencia de dos actos distintos entre sí, pero relacionados: uno del cual se conoce su existencia, pero no su contenido, y otro por virtud del cual se sabe de la existencia de aquél. Incluso, puede que el acto conocido no sea impugnado o que sea un acto derivado del acto desconocido, como sucede cuando se impugna la resolución determinante de un crédito fiscal de cuya existencia se supo a través del mandamiento de ejecución y embargo del adeudo, pero sin que se impugne este último.

61. En cuanto a la **impugnación del acto del cual se desconoce su contenido específico, la regulación aplicable al juicio contencioso administrativo no prohíbe que el actor del juicio exprese, desde la demanda de nulidad, argumentos encaminados a demostrar su ilegalidad**; sin embargo, debe considerarse que ante ese supuesto desconocimiento de las razones y fundamentos en que se apoya el acto, **en principio los motivos de invalidez planteados en la demanda contra el acto cuyas razones y fundamentos se desconocen se caracterizarán por ser:**

- **Genéricos**; esto porque al desconocer el contenido particular del acto, no es posible exponer argumentos en forma específica en su contra (como sería que la cita de determinado precepto es incorrecta al caso concreto), sino sólo se podrán realizar argumentos en forma abstracta y general, pero sin poder ocuparse de normas y razones particulares, que se desconoce si fueron o no consideradas por la autoridad en el acto impugnado.

- **Especulativos**; dado que el actor desconoce las razones y fundamentos concretos del acto, pero a partir del marco normativo aplicable y vigente, puede suponer con cierto grado de certeza, que la autoridad utilizó algunos fundamentos normativos y fácticos para justificar su actuación, pero siempre ello a partir de presunción y sin contar con plena certeza de las razones y fundamentos concretos que soportan el acto.



• **Ad cautelam**; es decir, argumentos precautorios que serán útiles para el eventual supuesto que la especulación realizada fuera cierta.

62. Lo anterior implica que **existe la posibilidad de que esos argumentos genéricos, especulativos y expuestos en forma precautoria, posean un contenido apto y suficiente para lograr invalidar por sí mismos el acto cuyo contenido se desconoce**, como sería la caducidad de las facultades de la autoridad que lo emitió, la clara incompetencia de la autoridad, la negativa lisa y llana del acto o hecho que motivó la emisión del acto, la excepción de pago de un crédito, o cualquier otro argumento que tenga eficacia jurídica suficiente por sí mismo para invalidar el acto controvertido a pesar de desconocer su contenido específico.

63. En efecto, aunque el actor del juicio de nulidad pueda desconocer el contenido y fundamento particular en que se apoya el acto administrativo impugnado, como se ha señalado con antelación, la normativa aplicable al juicio contencioso (tanto federal como local) **por regla no prohíbe que desde la demanda se puedan exponer argumentos en contra del acto desconocido, por lo que al no estar prohibido ello, es posible plantear argumentos con cierta eficacia jurídica para invalidar el acto del cual se desconoce su contenido particular**, pues se trata de una manifestación del derecho de defensa a efecto de poder impugnar una actuación que afecta al gobernado, a pesar de que no le fue debidamente notificada o sólo se conoce de su existencia mas no de su contenido.

64. Esta posibilidad de formular argumentos genéricos, especulativos y *ad cautelam*, es acorde con el derecho de debido proceso toda vez que permite la impugnación (aunque sea en forma abstracta) de un acto concreto, con lo cual el gobernado queda en plena posibilidad de defenderse como lo estime pertinente en contra del acto que le perjudica a pesar de no conocer su contenido.

65. Asimismo, al desarrollar la normativa aplicable al juicio contencioso administrativo, el legislador previó ciertas cargas procesales para la autoridad demandada, como lo es que cuando se afirma desconocer un acto –ya sea en forma absoluta, o bien, sólo en cuanto a su contenido–, al contestar la demanda, remita las constancias correspondientes a efecto de que, ante el supuesto



desconocimiento por la parte actora, ésta quede en aptitud legal de imponerse de su contenido y, en su caso, **amplíe la demanda de nulidad a efecto de exponer argumentos de invalidez encaminados a demostrar la ilegalidad de las razones y fundamentos que soportan el acto que dijo desconocer.**

66. En efecto, ante el supuesto desconocimiento del acto (ya sea porque no se notificó o se hizo pero, en forma incorrecta), es necesario verificar lo relativo a la notificación y brindar al accionante del juicio toda la posibilidad jurídica y material de enderezar adecuadamente la correspondiente impugnación, lo que se satisface con la implementación de tal carga procesal para la autoridad demandada y cuyo incumplimiento (es decir, la falta de su exhibición con la contestación de la demanda) no admite prevención.<sup>46</sup>

67. Al respecto, al resolver la contradicción de tesis 188/2007, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 209/2007, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. SI EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA DEBE EXHIBIR CONSTANCIA DE ÉSTE Y DE SU NOTIFICACIÓN.",<sup>47</sup> esta Segunda Sala expresó:

"El contenido del artículo 209 bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación comentado, **al imponer a la autoridad administrativa el deber de presentar tanto la constancia del acta administrativa de que se trate, como la de su notificación, para poder desvirtuar la negativa del contribuyente de que conoce el acta de referencia, sin establecer caso alguno de excepción (por lo cual tal deber se convierte en un requisito ineludible), evidencia la intención del legislador de otorgar al contribuyente protección ante posibles actos arbitrarios de la autoridad, a fin de que dentro de los procedimientos contenciosos administrativos, en los cuales el actor sostenga que desconoce el contenido del crédito que se le requiere, se respete su garantía de**

<sup>46</sup> "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO EL ACTOR NIEGA CONOCER EL ACTO IMPUGNADO, NO ADMITE REQUERIMIENTO A LA AUTORIDAD." (Registro digital: 161281. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa. Tesis 2a./J. 117/2011, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 317).

<sup>47</sup> Registro digital: 170712. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia administrativa. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 203.



**audiencia** y, por ende los principios de certidumbre y de seguridad jurídica de los que debe gozar, consagrados en el artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, evitando así que el contribuyente quedara sin defensa ante la imposibilidad legal de combatir actos autoritarios de molestia de los que argumenta no tener conocimiento.

"En efecto, la simple lectura del numeral analizado permite advertir que **el legislador consideró necesario que durante el procedimiento contencioso administrativo, el actor ante su afirmación de que desconoce el contenido del crédito que se le pretende hacer efectivo, esté en condiciones de tener ante su vista la constancia administrativa que se le reclama, para que conozca así, de manera cierta y determinada, el monto de lo que se le exige y, por tanto, puede ejercer su derecho de audiencia, haciendo valer lo que a sus intereses convenga, todo ello en estricto apego a los principios constitucionales a que se ha hecho referencia.**

"En este orden, **es claro que la obligación de cuenta impuesta a la autoridad conlleva de manera implícita un derecho reglado a favor del contribuyente que niega conocer el crédito que se reclama, a fin de que la autoridad exhiba ambas constancias y el actor pueda conocer su contenido de manera indubitable, amplíe su demanda y haga valer lo que le convenga.**

"Tal deber queda demostrado si se toma en consideración que esta Segunda Sala ya resolvió el punto relativo a la obligación del Magistrado instructor de que, al acordar sobre la admisión del escrito por el que se contesta la demanda de nulidad, otorgue a la actora, en todos los casos, el término de veinte días que establece el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación para ampliarla, ya que de lo contrario, se le estaría dejando en estado de indefensión, al proscribir su derecho a controvertir aquellas cuestiones que le son desconocidas o que son introducidas por la demandada en su contestación; es decir, para que pueda combatir planteamientos nuevos o se esté en los supuestos del precepto en mención.

"En efecto, al fallar la contradicción de tesis 63/2001-SS, esta Segunda Sala emitió la siguiente tesis de jurisprudencia:



"DEMANDA DE NULIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL, AL ACORDAR SOBRE LA ADMISIÓN DEL ESCRITO POR EL QUE SE CONTESTA, OTORGAR AL DEMANDANTE EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA AMPLIARLA." (se transcribe)

"Asimismo, en estrecha relación con el punto antes definido, esta Segunda Sala, al resolver, por unanimidad de cinco votos, la contradicción de tesis 62/2006 en sesión de dos de junio de dos mil seis, llegó a la conclusión de que el actor puede ampliarla facultativamente su demanda dentro del plazo que prevé el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación para el ejercicio de la acción y, excepcionalmente, después de contestada, en los supuestos previstos en el numeral 210 del propio ordenamiento, concretamente, en los casos en que, al contestar la demanda, el sujeto pasivo sustente circunstancias que el actor desconocía al presentar su demanda.

"Tales reflexiones fueron plasmadas en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"DEMANDA DE NULIDAD FISCAL. EL ACTOR PUEDE AMPLIARLA FACULTATIVAMENTE DENTRO DEL PLAZO QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN Y, EXCEPCIONALMENTE, DESPUÉS DE CONTESTADA, EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL NUMERAL 210 DEL PROPIO ORDENAMIENTO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005)." (se transcribe)

"En ese contexto, si como se ha visto, el actor tiene derecho a que se le otorgue un plazo para ampliar su demanda, después de que el demandado emita su contestación e introduzca aspectos que aquél desconocía; **es claro que dicha posibilidad de ampliación de demanda se actualiza si desde la presentación de la demanda el actor afirma categóricamente que desconoce el contenido del crédito que se le requirió a través de la notificación, cuya constancia presenta el demandado; de aquí que deba sostenerse válidamente que ante la afirmación del desconocimiento de esa constancia, la parte demandada está obligada, en términos del artículo 209 Bis, fracción II, del Código Fiscal de la Federación a exhibir no sólo la constancia de notificación del requerimiento, sino el acta que contenga el crédito que se le**



**requiere, pues de lo contrario se haría nugatorio su derecho de audiencia y de ampliación de su demanda**, ya que no tendría los elementos necesarios para impugnar el contenido de un crédito que se le requirió."

68. Como puede apreciarse, en la ejecutoria transcrita se estimó que **el legislador estableció una carga procesal para la autoridad en aras de salvaguardar el derecho de defensa del actor que manifiesta desconocer un acto**, a efecto de que la parte demandada quede obligada a exhibir las constancias del acto cuyo conocimiento se niega por el accionante, quien podrá ampliar la litis del juicio a efecto de esgrimir argumentos en contra del acto desconocido.

69. En este sentido, conviene reiterar que si bien el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (aplicable a los juicios de nulidad en contra de actos de la autoridad administrativa federal) establece la ampliación de la demanda como un deber, lo cierto es que **indudablemente se trata de un derecho del accionante** –pues así lo ha reconocido esta Segunda Sala–,<sup>48</sup> quien queda en total libertad de decidir si amplía o no la demanda.

70. Así, cuando el actor del juicio manifiesta desconocer el acto impugnado y al contestar la demanda, la autoridad remite las constancias correspondientes tanto al acto como a su notificación y el Tribunal Contencioso otorga el plazo legal correspondiente para ampliar la demanda, **queda a elección del actor del juicio el decidir si ejerce o no el derecho de ampliación de la demanda (pues tal supuesto no es un deber, sino un derecho del accionante)**, pero siempre en el entendido de que, en caso de no ejercer ese derecho, el actor asume las consecuencias jurídicas que deriven de lo decidido de su parte.

71. Ante ello es posible que, en ejercicio del derecho procesal de acción, el demandante de nulidad decida no ampliar la demanda al estimarlo innecesario

<sup>48</sup> Jurisprudencia 2a./J. 71/2009, de rubro: "DEMANDA DE NULIDAD. SU AMPLIACIÓN CONSTITUYE UN DERECHO PARA EL ACTOR Y UNA OBLIGACIÓN PARA LA SALA FISCAL DE RESPETAR EL PLAZO DE 20 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA HACERLO.", previamente citada.



toda vez que, en su opinión, los argumentos expuestos desde la demanda inicial en contra del acto cuyo contenido desconoce, pese a ser genéricos, especulativos y *ad cautelam*, son aptos para demostrar la invalidez pretendida. En este caso, **la litis del juicio quedará limitada** a lo expresado en la **demanda inicial y la correspondiente contestación**.

72. A su vez, en caso de que el accionante decida ampliar la demanda, podrá formular argumentos en contra de la notificación del acto –en caso de existir y haberse remitido las constancias correspondientes–, así como exponer conceptos de invalidez en contra del acto o resolución que, inicialmente, manifestó desconocer, pues con **la contestación de la demanda y la vista dada en la instrucción del juicio, queda en posibilidad jurídica** (mas no un deber) **de exponer argumentos concretos y específicos en contra del acto impugnado para demostrar su ilegalidad** e, incluso, ofrecer pruebas en contra de tal acto. Es decir, en este supuesto, **la litis del juicio será una litis extendida** compuesta de lo expresado en la **demanda, la contestación, la ampliación y la contestación de la ampliación de demanda**.

#### VII. 4. Principios de exhaustividad y congruencia

73. Derivado de lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al igual que todos los demás procedimientos jurisdiccionales, en el juicio contencioso administrativo existe una serie de principios que les resultan aplicables como la prontitud, la imparcialidad y la completitud. De este último principio derivan otros más, como los de exhaustividad y congruencia,<sup>49</sup> los cuales buscan que se resuelva sobre la pretensión del actor y sean analizados todos los argumentos expuestos por las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

74. El alcance de esos principios se traduce en el deber de los tribunales de lo contencioso administrativo de que al resolver los asuntos que son puestos a su conocimiento, sea analizada en forma completa y total la demanda y su

<sup>49</sup> Previstos en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



contestación, a efecto de dar una debida respuesta a todos los puntos litigiosos, al margen de que éstos resulten fundados o no; es decir, el tribunal contencioso invariablemente debe analizar todo lo expresado por el actor del juicio en la demanda inicial, frente a lo aducido por la autoridad al contestar la demanda, y a partir de los argumentos vertidos y pruebas ofrecidas, determinar lo que en derecho proceda.

75. Esta regla de estudio es igualmente aplicable al caso de que la litis del juicio contencioso se hubiera extendido por virtud del ejercicio del derecho para ampliar la demanda de nulidad en los casos en que así proceda; por ende, en ese hipotético caso, deberá analizarse lo expuesto en la demanda y su contestación, así como en la correspondiente ampliación de demanda y su respectiva contestación.

76. Al caso resulta aplicable, por las razones que la integran, la jurisprudencia 2a./J. 163/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONFORME AL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, LA SALA DEL CONOCIMIENTO, AL EMITIR SU SENTENCIA, DEBE EXAMINAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES, CON LAS SALVEDADES CORRESPONDIENTES."<sup>50</sup>

77. De lo hasta ahora expresado se tienen las siguientes premisas:

- Las normas aplicables a los procedimientos contenciosos administrativos permiten impugnar actos que no fueron debidamente notificados o de los cuales sólo se conoce de su existencia más no su contenido.
- En la demanda de nulidad, el actor queda en posibilidad de expresar los conceptos de invalidez que estime pertinentes en contra del acto impugnado, incluso aunque desconozca su contenido.
- Si se desconoce el contenido de un acto impugnado en la vía contencioso administrativa, en principio los conceptos de invalidez expresados en su contra

<sup>50</sup> Registro digital: 2013081. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia administrativa. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 1482.



serán genéricos, especulativos y precautorios, pero no por ello pierden la eventual eficacia que puedan tener para invalidar el acto impugnado.

- La ampliación de la demanda de nulidad es un derecho del actor, quien queda en libertad de decidir si lo ejerce o no, pero en caso de no hacerlo, acepta las consecuencias jurídicas de tal decisión.

- Si la demanda no se amplía, la litis del juicio será limitada a lo expresado en la demanda inicial; en cambio, si se amplía la demanda, la litis del juicio será extendida y quedará compuesta por lo expresado en la demanda, la contestación de la demanda, la ampliación de la demanda y la respectiva contestación.

- Los principios de exhaustividad y congruencia en el juicio contencioso administrativo imponen el deber de que el tribunal correspondiente analice todos los planteamientos que componen la litis del asunto de que se trate.

78. Con base en lo anterior, esta Segunda Sala concluye que si en el escrito inicial de demanda, el actor del juicio formula conceptos de impugnación en contra del acto que manifestó desconocer, una vez que la autoridad demandada contesta la demanda y exhibe las constancias del acto supuestamente desconocido y se otorga vista al accionante para ampliar la demanda y éste decide no ampliar la demanda a efecto de extender la litis y formular argumentos concretos y adicionales en contra del acto supuestamente desconocido, en tal caso hipotético, **el tribunal contencioso correspondiente invariablemente deberá analizar los argumentos vertidos desde el escrito inicial de demanda a efecto de determinar si resultan o no adecuados y suficientes los motivos de invalidez ahí expresados** y, en su caso, resolver conforme proceda en derecho.

79. Esto porque al analizarse lo expresado en tal supuesto mediante la demanda inicial, se podrá verificar hasta qué grado esos argumentos que en principio eran genéricos, especulativos y *ad cautelam*, realmente no tienen fuerza suficiente para invalidar el acto impugnado, o bien, verificar si por sí mismos tienen plena eficacia para demostrar la ilegalidad del acto controvertido, lo cual es propio precisamente de un pronunciamiento que al efecto se realice mediante el estudio pormenorizado de esos planteamientos inicialmente propuestos.



80. La anterior conclusión obedece a que con tal proceder se atiende a lo previsto en el artículo 17 constitucional,<sup>51</sup> en la medida en que se evitan formalismos procesales innecesarios y se privilegia el estudio del fondo del asunto, ya que al no ser la ampliación de la demanda un deber sino un derecho, se sigue atendiendo a lo expresado por el actor desde el escrito inicial de demanda, para lo cual el tribunal contencioso respectivo deberá analizar pormenorizadamente si lo ahí expuesto es apto y suficiente por sí mismo para obtener la invalidez del acto controvertido (ya sea para efectos o en forma lisa y llana), pero siempre condicionado a la eficacia de aquellos argumentos, incluso aunque sean genéricos, especulativos y precautorios ante el desconocimiento de las razones concretas que soportar el acto impugnado.

81. Asimismo, la conclusión expresada reconoce a la ampliación de la demanda de nulidad como un derecho y no así como un deber en la medida en que no se impone al actor la carga procesal de ampliar la demanda, sino que se le deja en libertad de valorar la conveniencia de ejercer o no tal derecho, y si bien su ejercicio permite realizar una impugnación más adecuada y correcta para obtener la invalidez del acto por tratarse de una nueva oportunidad para esgrimir argumentos más concretos y aptos para evidenciar la ilegalidad del acto, en caso de no ejercerse, el propio actor acepta las eventuales consecuencias de su decisión, como sería que lo expresado en el escrito inicial de demanda pueda **resultar insuficiente, inoperante o inadecuado para evidenciar los vicios atribuidos al acto cuestionado.**

82. De igual manera, se satisfacen los principios de exhaustividad y congruencia que rigen en el juicio contencioso administrativo porque tal criterio

---

<sup>51</sup> "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.

[N. De E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase segundo transitorio del decreto que modifica la Constitución.]

(Adicionado, D.O.F. 15 de septiembre de 2017)

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."



obliga al tribunal contencioso correspondiente a analizar la litis del juicio a partir de la forma en que ésta se integró; es decir, si se trata de un juicio con litis limitada por no haberse ampliado la demanda, el tribunal sólo analizará tal controversia a partir de lo expresado en la demanda y su contestación, mientras que si la litis fue extendida, entonces invariablemente se agregará lo expuesto en la ampliación y la correspondiente contestación, pero siempre en el entendido de que al ser la ampliación de la demanda un derecho del accionante, éste asume las consecuencias generadas por el no ejercicio de ese derecho a las que se hizo alusión en el párrafo que antecede.

83. En este sentido, el analizar lo expresado en la demanda no es una cuestión potestativa para el tribunal contencioso; por el contrario, se trata de un deber derivado de los principios de exhaustividad y congruencia y, por tanto, al margen de que exista o no ampliación de la demanda, si el actor manifestó desconocer el contenido del acto impugnado pero tuvo la precaución de formular argumentos en su contra (aunque puedan ser genéricos, especulativos o *ad cautelam*), éstos deben ser analizados pues el estudio sobre su idoneidad para invalidar el acto impugnado es una cuestión que invariablemente implica un pronunciamiento al respecto.

### **VIII. Jurisprudencia que debe prevalecer**

84. Una vez hecho el estudio correspondiente, se considera que, al ser existente la presente contradicción de tesis, con fundamento en los artículos 215, 216 y 218 de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO EL ACTOR MANIFIESTA DESCONOCER UN ACTO Y EN LA DEMANDA INICIAL FORMULA CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN SU CONTRA, EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ESTÁ OBLIGADO A SU ESTUDIO, SIN QUE SEA NECESARIO QUE AMPLÍE LA DEMANDA PARA EXPONER RAZONAMIENTOS PARTICULARES EN CONTRA DEL ACTO SUPUESTAMENTE DESCONOCIDO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar casos en los cuales se impugnó en la sede



contencioso administrativa un acto administrativo a través del cual se dijo conocer de la existencia de otro acto, mas no de las razones y fundamentos que lo sustentan, siendo que en la demanda inicial se expusieron argumentos en contra de ese otro acto, pues mientras un tribunal consideró incorrecto analizar los conceptos de impugnación vertidos desde la demanda inicial en contra de un acto respecto del cual se manifestó conocer su existencia pero no sus razones y fundamentos, pues ello sólo puede hacerse hasta cuando se conoce el contenido de ese acto, lo cual sucede cuando la autoridad demandada contesta la demanda y remite los documentos correspondientes a efecto de ampliar la demanda de nulidad; el otro Tribunal Colegiado concluyó que sí debían analizarse los conceptos de impugnación esgrimidos desde la demanda inicial de nulidad, pues de esa manera se cumple con el deber de analizar la totalidad de los argumentos expresados en el juicio.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando en el juicio contencioso administrativo el actor manifiesta desconocer un acto (ya sea porque no se le notificó, se le notificó indebidamente o conoce su existencia pero no su contenido) y en la demanda se formulan conceptos de invalidez en su contra y durante la secuela del juicio la parte demandada exhibe las constancias relativas y se otorga al actor la oportunidad de ampliar la demanda, sin que ejerza tal derecho, en la sentencia correspondiente, el respectivo tribunal deberá analizar los planteamientos expresados en la demanda inicial, al margen de que en principio pueden ser genéricos, especulativos y *ad cautelam*.

**Justificación:** La ampliación de la demanda es un derecho y no una obligación, por lo que queda a la decisión del actor del juicio valorar la conveniencia o no de su ejercicio, sin que sea una obligación o carga procesal ampliar la demanda de nulidad, pero en el entendido de que, en caso de no hacerlo, el accionante acepta las consecuencias procesales y jurídicas que puedan producirse como la inoperancia o insuficiencia de lo expresado en la demanda inicial. Además, al analizarse esos planteamientos se evitan formalismos procesales innecesarios y se privilegia el estudio del fondo del asunto, aunado a que se respetan los principios de exhaustividad y congruencia que rigen al juicio contencioso, ya que para los tribunales de lo contencioso no es potestativo el analizar o no determinados argumentos, sino que tienen el deber de estudiar en



forma completa y total lo expresado por las partes durante el desarrollo del juicio, lo cual incluye lo manifestado desde la demanda inicial, aunque lo ahí expresado pueda resultar insuficiente o inoperante para evidenciar la ilegalidad del acto, pues ello será materia precisamente del análisis que al efecto se realice.

85. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de 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:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 163/2016 (10a.) y 1a./J. 11/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCXCI/2014 (10a.) y VII.1o.A.7 A (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas, 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO EL ACTOR MANIFIESTA DESCONOCER UN ACTO Y EN LA DEMANDA INICIAL FORMULA CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN SU CONTRA, EL TRIBUNAL CORRESPONDIENTE ESTÁ OBLIGADO A SU ESTUDIO, SIN QUE SEA NECESARIO QUE AMPLÍE LA DEMANDA PARA EXPONER RAZO-**



## **NAMIENTOS PARTICULARES EN CONTRA DEL ACTO SUPUESTAMENTE DESCONOCIDO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar casos en los cuales se impugnó en la sede contencioso administrativa un acto administrativo a través del cual se dijo conocer de la existencia de otro acto, mas no de las razones y fundamentos que lo sustentan, siendo que en la demanda inicial se expusieron argumentos en contra de ese otro acto, pues mientras un tribunal consideró incorrecto analizar los conceptos de impugnación vertidos desde la demanda inicial en contra de un acto respecto del cual se manifestó conocer su existencia pero no sus razones y fundamentos, pues ello sólo puede hacerse hasta cuando se conoce el contenido de ese acto, lo cual sucede cuando la autoridad demandada contesta la demanda y remite los documentos correspondientes a efecto de ampliar la demanda de nulidad; el otro Tribunal Colegiado concluyó que sí debían analizarse los conceptos de impugnación esgrimidos desde la demanda inicial de nulidad, pues de esa manera se cumple con el deber de analizar la totalidad de los argumentos expresados en el juicio.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando en el juicio contencioso administrativo el actor manifiesta desconocer un acto (ya sea porque no se le notificó, se le notificó indebidamente o conoce su existencia pero no su contenido) y en la demanda se formulan conceptos de invalidez en su contra, y durante la secuela del juicio la parte demandada exhibe las constancias relativas y se otorga al actor la oportunidad de ampliar la demanda, sin que ejerza tal derecho, en la sentencia correspondiente, el respectivo tribunal deberá analizar los planteamientos expresados en la demanda inicial, al margen de que en principio pueden ser genéricos, especulativos y *ad cautelam*.

Justificación: La ampliación de la demanda es un derecho y no una obligación, por lo que queda a la decisión del actor del juicio valorar la conveniencia o no de su ejercicio, sin que sea una obligación o carga procesal ampliar la demanda de nulidad, pero en el entendido de que, en caso de no hacerlo, el accionante acepta las consecuencias procesales y jurídicas que puedan producirse como la inoperancia o insuficiencia de lo expresado



en la demanda inicial. Además, al analizarse esos planteamientos se evitan formalismos procesales innecesarios y se privilegia el estudio del fondo del asunto, aunado a que se respetan los principios de exhaustividad y congruencia que rigen al juicio contencioso, ya que para los tribunales de lo contencioso no es potestativo el analizar o no determinados argumentos, sino que tienen el deber de estudiar en forma completa y total lo expresado por las partes durante el desarrollo del juicio, lo cual incluye lo manifestado desde la demanda inicial, aunque lo ahí expresado pueda resultar insuficiente o inoperante para evidenciar la ilegalidad del acto, pues ello será materia precisamente del análisis que al efecto se realice.

## 2a./J. 13/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 130/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Séptimo Circuito y Séptimo del Tercer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 1 de septiembre 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. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

### Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver la revisión fiscal 149/2013, la cual dio origen a la tesis aislada VII. 1o.A.7 A (10a.), de título y subtítulo: "RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LA SALA NO DEBE ANALIZAR LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN GENÉRICOS FORMULADOS EN LA DEMANDA INICIAL, SI AL CONTESTAR LA AUTORIDAD SE CORROBORA QUE EL ACTOR LA DESCONOCÍA Y ÉSTE OMITE SU AMPLIACIÓN O SE LE DES-ECHA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 2625, con número de registro digital: 2005604; y,

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 57/2021.

Tesis de jurisprudencia 13/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 16 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO. EL APERCIBIMIENTO QUE DEBE FORMULARSE A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO EN LA DEMANDA DE AMPARO NO HAYA SEÑALADO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, CONSISTIRÁ EN NOTENER COMO ACTO RECLAMADO DICHO ORDENAMIENTO, EN CASO DE QUE NO EXHIBA LAS COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 102/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y CUARTO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO, Y PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 18 DE AGOSTO 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: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

CONSIDERANDO:

7. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> en relación con los puntos primero y tercero del

<sup>2</sup> " **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

" ...



Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región y un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

8. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.

9. En efecto, los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 227 de la Ley de Amparo,<sup>3</sup> fijan los lineamientos para integrar jurisprudencia por

---

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones; ..."

Asimismo, es pertinente tener como fundamento el artículo primero transitorio, fracción II, del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno.

<sup>3</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el consejero jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el consejero jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos



el sistema de unificación de criterios en los casos de tesis contradictorias sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito. Asimismo, prevén que las Ministras y los Ministros, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, el fiscal general de la República, las Magistradas y Magistrados de Tribunales Colegiados de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis fueron sustentadas, se encuentran facultados para denunciar la contradicción de criterios ante este Alto Tribunal, a fin de que se determine cuál debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

10. Según se expuso, dentro de los sujetos legitimados para denunciar una contradicción de tesis se encuentran los Jueces de Distrito, en el caso, la denuncia fue planteada por el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México. Luego, es claro que está legitimado para ello, de conformidad con el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

11. TERCERO.—**Ejecutorias contendientes.** Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada,

---

que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

**"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"I. Las contradicciones a que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, el o la fiscal general de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron;

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos Regionales por la o el fiscal general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las Magistradas o los Magistrados de Tribunal Colegiado de Apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



es menester formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados contendientes.

**12. 1.** Por lo que hace al recurso de queja 1406/2019, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, resuelto el veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, se describen los siguientes antecedentes:

**13. 1.** María Teresa Jiménez López promovió juicio de amparo en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, por el acto consistente en el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

**14. 2.** La demanda se turnó al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, cuyo titular por auto de once de diciembre de dos mil dieciocho la registró con el número 2366/2018; posteriormente se presentó ampliación de demanda en la cual la quejosa señaló como autoridad responsable, además de las mencionadas en la demanda inicial, al presidente de la República, reiterando como acto reclamado el ordenamiento ya precisado.

**15. 3.** De igual forma en ese juzgado, los secretarios encargados del despacho dictaron proveídos en los que plantearon impedimento para conocer del asunto, por lo que en acatamiento al Acuerdo General 4/2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, la demanda se envió al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, cuyo titular por acuerdo de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, se avocó al conocimiento del juicio de amparo con el número 1316/2019; así como formuló dos prevenciones a la quejosa, importando para el caso, la consistente en que aclarara la demanda en cuanto a los actos reclamados y autoridades responsables, con el apercibimiento que de no desahogarla, se tendría por no presentada la demanda de amparo y su ampliación.



**16. 4.** En proveído de dieciséis de julio de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito señaló que transcurrió el término otorgado a la quejosa para que desahogara la prevención, sin que lo hubiera hecho, por lo que hizo efectivo el apercibimiento decretado en el referido auto y tuvo por no presentada la demanda de amparo.

**17. 5.** En contra de ese proveído la quejosa interpuso recurso de queja, que fue turnado al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, cuya Magistrada presidenta lo registró con el número 1406/2019; y, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, declaró parcialmente fundado el medio de impugnación, por las razones que a continuación se reproducen:

"... QUINTO. Estudio de los agravios planteados contra el acuerdo de dieciséis de julio de dos mil diecinueve.

"...

"III. Argumentos en los que refiere que no existían motivos para prevención.

"30. En otro orden, la inconforme aduce en parte del primer concepto de agravio, así como en el segundo, tercero y cuarto, en esencia, que el Juez de Distrito indebidamente tuvo por no presentada la demanda, en razón de que no existía motivo para la prevención que le realizó, en virtud de que en su escrito de demanda, señaló los actos reclamados a cada una de las autoridades que citó como responsables, además de que por lo que hace a las omisiones legislativas reclamadas en su escrito de demanda, dentro de los conceptos de violación, desarrolló todo un apartado sobre dichas omisiones.

"31. Agrega que no existía motivo para que se le previniera a fin de que la parte quejosa especificara para qué efectos solicitó la suspensión de los actos reclamados, porque el Juez Séptimo de Distrito que inicialmente conoció del asunto, concedió la suspensión provisional y en su momento la definitiva.

"32. Reitera que los requisitos previstos en las fracciones III, IV y V del artículo 108 de la Ley de Amparo, por los que el Juez auxiliar le previno, fueron plenamente satisfechos al presentar la demanda el siete de diciembre de dos mil



dieciocho, tan es así que el Juez que inicialmente conoció del asunto, la admitió, además de que concedió la suspensión provisional y en su momento la definitiva, por lo que la sanción impuesta por el Juez auxiliar, de tener por no presentada la demanda es injustificado y desproporcionado.

"33. En apoyo a sus argumentos invoca los criterios de rubros 'RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA LA DEMANDA DE AMPARO POR NO HABERSE DESAHOGADO UN REQUERIMIENTO PARA SU ACLARACIÓN. DEBE DECLARARSE FUNDADO, SI DICHA SANCIÓN PROCESAL TIENE COMO PRESUPUESTO UNA PREVENCIÓN INJUSTIFICADA, CONTRARIA AL DERECHO HUMANO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.', 'ACLARACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. SI LA PREVENCIÓN RELATIVA CARECE DE JUSTIFICACIÓN, DEBE REVOCARSE EL ACUERDO QUE LA HACE EFECTIVA Y TIENE POR NO INTERPUESTO ESE ESCRITO INICIAL.' y 'DEMANDA DE AMPARO, IMPROCEDENCIA DEL DESECHAMIENTO INTEGRAL DE LA, SI EL QUEJOSO NO PRECISA EN SU ESCRITO INICIAL DE DEMANDA EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE O DE TERCERO PERJUDICADO DE UN ÓRGANO ESTATAL Y REQUERIDO PARA ELLO NO HACE TAL ACLARACIÓN.'

"34. Argumentos que resultan esencialmente fundados, como se demostrará a continuación.

"...

"44. Ahora por lo que hace a la diversa prevención en el sentido de que la quejosa precisara si era su deseo señalar como autoridad responsable al presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, qué actos le reclamaba, así como que exhibiera copia de la demanda y del escrito aclaratorio para emplazar a juicio, si bien es verdad que la quejosa no desahogó dicha prevención, también lo es que ello, no era motivo suficiente para tener por no presentada la demanda de amparo, por lo que la sanción ante dicho incumplimiento resultó excesiva.

"45. En efecto, de acuerdo con el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, en la demanda de amparo indirecto se debe señalar a las autoridades responsables; en tanto que el numeral 114 de la citada ley establece que si el órgano jurisdiccional advierte una irregularidad, deficiencia, omisión de alguno de



los requisitos a que se refiere el artículo 108 de la propia ley, o no hubiese exhibido las copias necesarias de la demanda, mandará requerir al promovente a efecto de que aclare y corrija su demanda, o bien exhiba las copias faltantes de la misma.

"46. Ahora, en la parte conducente del acuerdo impugnado, el Juez de Distrito auxiliar previno a la quejosa a efecto de que: 'b) Manifieste si señala como autoridad responsable al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, pues participo (sic) en el proceso legislativo de creación de la Ley (sic) de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho. c) En caso de señalarla como responsable deberá indicar de manera clara y concreta el acto o actos que le reclame. d) Asimismo, deberá exhibir una copia de la demanda y siete copias de su escrito aclaratorio para emplazarla a juicio.', y le apercibió que en caso de no desahogar la citada prevención, tendría por no presentada la demanda de amparo.

"47. Determinación que resulta excesiva porque del escrito de demanda, se advierte que, como lo refiere la inconforme sí cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Ley de Amparo, pues señaló las autoridades responsables que estimó pertinentes, así como los actos que a cada una le reclamó, ahora el hecho de que no haya señalado con tal carácter a una autoridad, en el particular, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ello no es motivo suficiente para tener por no presentado el escrito de demanda, en su caso, la prevención debió ser en el sentido de que el juicio se seguiría por las señaladas como tal y por los actos a ellas atribuidas, mas no en los términos en que lo hizo, ya que con tal proceder, obstaculizó el derecho de acceso a la justicia de la quejosa.

"48. Ello es así porque, si la prevención se formula sólo con relación a determinada autoridad y a los actos que en su caso le fueran atribuidos, es inconcuso que el incumplimiento de lo ordenado en la prevención, sólo tendría efectos sobre dicha autoridad y sus actos, pero no respecto de todas las demás autoridades; de ahí que el desechamiento decretado de manera general, resulta excesivo, desmedido e incongruente con el acuerdo preventivo.



"49. Lo anterior tiene sustento en la tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Cuarto Circuito, cuyo criterio se comparte, de rubro y texto siguientes:

"'DEMANDA DE AMPARO. LA SANCIÓN PROCESAL DE TENERLA POR NO INTERPUESTA, DEBE SER CONGRUENTE CON LA PREVENCIÓN FORMULADA.' (Se transcribe).

"50. Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el derecho fundamental de acceso a la justicia o a la tutela jurisdiccional engendra un deber negativo para que los órganos del Estado no obstaculicen a los gobernados la posibilidad de dilucidar sus pretensiones jurídicas y que también implica un deber positivo consistente en facilitarles el acceso a la justicia esto es, que los órganos judiciales tienen un deber positivo de proporcionar a todas las personas un recurso efectivo a través del cual puedan tutelar sus derechos; así como de remover todos aquellos obstáculos para su protección efectiva.

"51. Lo anterior tiene sustento, en lo conducente, en la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.' (Se transcribe).

"52. Se insiste, del acuerdo de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, no se advierte que el a quo haya prevenido a la quejosa porque a su demanda de amparo le faltara alguno de los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Ley de Amparo, como lo es el nombre y domicilio del quejoso y del que promueve en su nombre, el nombre y domicilio del tercero interesado; las autoridades responsables; la norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame; la protesta de decir verdad sobre los hechos o abstenciones del acto reclamado; los preceptos que contengan los derechos humanos y las garantías cuya violación se reclame; la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal; y, los conceptos de violación, sino porque la quejosa reclamó la Ley (sic) de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria



de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y omitió indicar si reclama su promulgación y si se la atribuía al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

"53. Ahora, es verdad que la fracción III del artículo 108 en comento establece que cuando se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, sin embargo, la Ley de Amparo no prevé como sanción el tener por no presentada la demanda si la parte quejosa no desahoga la prevención que se le realice para que manifieste si es su deseo señalar como autoridad responsable a la autoridad encargada de promulgar la norma general reclamada, por lo que una prevención en ese sentido y la consecuencia de tener por no presentada la demanda ante su incumplimiento, resulta excesiva y desproporcional.

"54. Máxime que en el escrito de demanda la quejosa señaló a las autoridades responsables que estimó pertinentes, así como los actos reclamados a cada una de ellas, además, la prevención que realice el Juez de Distrito, respecto de cualquier deficiencia de la demanda de amparo no debe ser un obstáculo para no admitirla, pues es obligación de los tribunales resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial efectiva.

"55. En apoyo a lo anterior se invoca la tesis de rubro y texto siguientes:

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA *RATIO* DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.' (Se transcribe).

"56. Luego, el acuerdo de dieciséis de julio de dos mil diecinueve, por el que se tuvo por no presentada la demanda de amparo, en razón de que la quejosa no desahogó la prevención realizada por el Juez de Distrito en diverso proveído de veintiocho de junio del citado año, para el efecto de que manifestara si deseaba señalar como autoridad responsable al presidente de los Estados Unidos



Mexicanos y en caso de ser así, precisara los actos que le reclamaba, así como para que exhibiera una copia más de la demanda para correrle traslado, es una medida injustificada que niega el acceso a la justicia que tutela el artículo 17 constitucional.

"57. En apoyo a lo anterior se invoca, en lo conducente, la jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, cuyo criterio se comparte, de rubro y texto siguientes:

"RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA LA DEMANDA DE AMPARO POR NO HABERSE DESAHOGADO UN REQUERIMIENTO PARA SU ACLARACIÓN. DEBE DECLARARSE FUNDADO, SI DICHA SANCIÓN PROCESAL TIENE COMO PRESUPUESTO UNA PREVENCIÓN INJUSTIFICADA, CONTRARIA AL DERECHO HUMANO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.' (Se transcribe).

"58. En tales condiciones, se estima que no existe razón suficiente para tener por no presentada la demanda de amparo de la quejosa; por tanto, se considera que el Juez de Distrito, si no advierte alguna causa de improcedencia manifiesta e indudable, debe proveer respecto de la admisión de la demanda de amparo.

"59. Es aplicable la jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

"RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.' (Se transcribe).

"60. Determinación que se emite sin que se desconozca el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:



"DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL. EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNE, DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.' (Se transcribe).

"61. Sin embargo, se estima que el citado criterio no aplica al caso en virtud de que éste no se encontraba vigente al momento en que la quejosa presentó su demanda de amparo (siete de diciembre de dos mil dieciocho), ni al momento en que se emitió el acuerdo de prevención (veintiocho de junio de dos mil diecinueve), así como tampoco al momento en que se dictó el acuerdo recurrido de dieciséis de julio de dos mil diecinueve, pues la jurisprudencia en cita fue publicada el veintiocho de febrero de dos mil veinte y, por ello, no es aplicable a los asuntos que se encontraban en trámite o las demandas presentadas hasta el día anterior a su publicación.

"62. Conclusión. En principio, se acota el estudio del recurso de queja únicamente por cuanto hace al acuerdo de dieciséis de julio de dos mil diecinueve, por el que se tuvo por no presentada la demanda, por ser el que causa perjuicio a la parte quejosa, ello con independencia de que se analiza la legalidad del acuerdo de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, por el que el Juez de Distrito hizo diversos requerimientos a la inconforme; por otra parte, contrario a lo expuesto por el Juez de Distrito, la quejosa sí señaló las autoridades responsables, los actos que a cada una de ellas reclamó, además de que sí expuso agravio contra las omisiones legislativas también reclamadas, aunado a lo anterior, si en el incidente de suspensión el Juez de Distrito de origen otorgó la suspensión definitiva, no existía motivo para que previniera a efecto de que la quejosa precisara para qué efectos había solicitado la suspensión de los actos reclamados en la demanda de amparo, finalmente, el hecho de que la parte quejosa no haya desahogado el requerimiento realizado en el sentido de que debía manifestar si era su deseo señalar como autoridad responsable al presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en su caso precisara los actos que le reclamara, no era razón suficiente para hacer efectivo el apercibimiento y tener por no presentada la demanda, pues la sanción impuesta resultó desmedida, desproporcional y contraria al derecho de tutela judicial efectiva y, por tanto, lo que procede



es declarar parcialmente fundado el recurso de queja a efecto de que, de no advertir causa manifiesta e indudable de improcedencia, el Juez admita a trámite la demanda de amparo en los términos presentada por la parte quejosa. ..."

**18. II.** En relación con el amparo en revisión 1764/2019, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, resuelto el veintidós de septiembre de dos mil veinte, se tienen los siguientes antecedentes:

**19. 1.** Leopoldo Burruel Huerta, promovió demanda de amparo en la que señaló como autoridades responsables al Congreso de la Unión, al director general adjunto del Diario Oficial de la Federación y al Consejo de la Judicatura Federal, en contra del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

**20. 2.** De esa demanda conoció el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular la registró con el número 1520/2018; y por acuerdo de seis de diciembre de dos mil dieciocho la admitió a trámite. Posteriormente, mediante auto de veintiocho de marzo de dos mil diecinueve el Juez de Distrito se declaró legalmente incompetente para conocer del asunto, por lo que ordenó remitir los autos al Juzgado de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, en turno.

**21. 3.** Conoció del sumario el Juez Octavo de Distrito en Materia de Trabajo en la Ciudad de México, quien registró el expediente con el número 724/2019, por auto de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve y no aceptó la competencia declinada, por lo que ordenó la devolución del asunto al juzgado oficiante.

**22. 4.** Por auto de dos de abril de dos mil diecinueve, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México insistió en declinar la competencia, por tanto, ordenó la remisión de los autos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que resolviera el conflicto competencial planteado.



**23. 5.** Tocó conocer de ese problema al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo registró con el número 30/2019; y en sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, resolvió que debe conocer del juicio el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

**24. 6.** Como resultado de lo anterior, el titular de ese juzgado dictó acuerdo de treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, en el que tuvo por recibidos los autos y de conformidad con el Acuerdo General 4/2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de mayo de ese año, ordenó remitir el juicio de amparo a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.

**25. 7.** Correspondió conocer del sumario al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, quien por acuerdo de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve lo registró con el número 1143/2019; y el treinta de julio siguiente, celebró audiencia constitucional en la que dictó resolución en el sentido de sobreseer en el juicio con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5, fracción II y 108, fracciones III y IV, todos de la Ley de Amparo.

**26. 8.** Inconforme con esa determinación el quejoso interpuso recurso de revisión del que tocó conocer al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, cuyo Magistrado presidente lo admitió y registró con el número 1764/2019; y, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, el órgano revocó la resolución recurrida y ordenó reponer el procedimiento, según las consideraciones que se reproducen a continuación:

"... CUARTO. De la regularidad del procedimiento. Una vez superados los temas relativos a la procedencia del recurso de revisión y su adhesivo, debe abordarse el examen de la regularidad del procedimiento de amparo conforme a la directiva identificada con el inciso C), del primer considerando de esta ejecutoria, habida cuenta que de existir alguna violación manifiesta a aquél, debe revocarse el fallo impugnado y ordenar la reposición del procedimiento correspondiente.



"En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, las autoridades competentes para conocer del recurso de revisión podrán ordenar la reposición del procedimiento, entre otros casos, cuando encuentren que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales del procedimiento del juicio de amparo, siempre que tal violación haya trascendido al resultado del (sic) resolución recurrida.

"...

"En el presente caso este Tribunal Colegiado advierte que el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con sede en la Ciudad de México, inobservó lo dispuesto en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción II y 108, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, estos últimos aplicados en sentido contrario.

"Dichos artículos en lo que interesan establecen:

"Artículo 61.' (Se transcribe).

"Artículo 5o.' (Se transcribe).

"Artículo 108.' (Se transcribe).

"El segundo dispositivo en consulta prevé las partes en el juicio de amparo, entre ellas la autoridad responsable.

"Por otro lado, el segundo precepto, establece como requisito de la demanda de amparo cuando se impugnan normas generales, la obligación del quejoso de señalar a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende su promulgación.

"Asimismo, el artículo 114 de la Ley de Amparo, señala:

"Artículo 114.' (Se transcribe).

"Este último artículo establece que el órgano judicial requerirá a la parte quejosa para que subsane las irregularidades que tenga el escrito de demanda,



entre ellas, si se omitió (sic) algunos de los requisitos que establece el artículo 108, con el apercibimiento que de no subsanarse, se tendrá por no presentada la demanda.

"Esta última circunstancia es relevante, ya que, implícitamente o aplicada en sentido contrario, constituye una causa de improcedencia del juicio de amparo, la cual tiene sustento en el artículo 61, fracción XXIII, de la ley de la materia, es decir, si la parte quejosa no señala como autoridad responsable a la autoridad encargada de la promulgación de la norma general que reclama, previo requerimiento, trae como consecuencia, si aún no se admite la demanda, que se tenga por no presentada, pero, en caso de haber sido admitida, que se actualice una causa de improcedencia que conduce al sobreseimiento del juicio.

"En el presente caso, la parte quejosa no señaló como acto reclamado la promulgación de dicho decreto, ni mucho menos la autoridad responsable encargada de dicho acto, a saber, el presidente de la República.

"Por otra parte la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha determinado en la ejecutoria de la cual proviene la jurisprudencia número 2a./J. 11/2020 (10a.), que si bien de la publicación del decreto reclamado no se advierte que tanto su aprobación como su promulgación fuera realizada, de manera expresa, por el presidente de la República, tal circunstancia es insuficiente para estimar que dicha autoridad no participó en el proceso legislativo del que el citado ordenamiento emanó.

"Indicó que para explicar la decisión que se asume, es útil tener presente que el artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indican:

"'Artículo 72.' (Se transcribe).

"En estrecha vinculación con lo anterior, indicó que el apartado B del citado precepto constitucional dispone que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley no devuelto con observaciones a la Cámara de Origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, al término del cual, aquella autoridad dispondrá de un diverso plazo de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto.



"Finalmente, señaló (sic) en el propio apartado B del artículo 72 constitucional reproducido se señala que, transcurrido el segundo plazo, es decir, el previsto para la promulgación y publicación de la ley o decreto de que se trate se considerará promulgado, y el presidente de la Cámara de Origen ordenará, dentro de los diez días naturales siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo.

"Señaló que del proceso legislativo respectivo, se obtiene que por oficio con folio DGPL-1P3A.-2074, de ocho de noviembre de dos mil once, el vicepresidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión remitió a su colegisladora, para los efectos constitucionales, el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal.

"Seguido el procedimiento correspondiente en la Cámara de Diputados, en su calidad de revisora, se aprobó, en lo general y en lo particular, el proyecto en cita, tal como se observa del diario de los debates de ese órgano, de trece de septiembre de dos mil dieciocho. Como consecuencia del acuerdo alcanzado en ese último cuerpo colegiado se ordenó remitir el proyecto al Ejecutivo Federal, para sus efectos constitucionales, el que, dentro del plazo de treinta días naturales siguientes, no realizó alguna observación y tampoco lo promulgó ni ordenó su publicación al cabo de los diez días naturales posteriores al término del primer plazo indicado.

"De ahí que, acorde con lo previsto en el artículo 72, apartado B, de la Constitución, se debe entender que el presidente de la República aprobó en sus términos, si bien mediante una ficción, el proyecto que le fue remitido, el que, a su vez, por disposición del propio precepto en cita, se consideró promulgado, prueba de lo cual es la determinación adoptada por el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de ordenar la publicación de la ley cuestionada en el Diario Oficial de la Federación, una vez finalizados los plazos de los que el Ejecutivo Federal disponía para ejercer las facultades que la Constitución le otorga dentro del proceso de creación de leyes.

"En concordancia con ese razonamiento, concluyó que el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA sí tuvo una participación tácita en el proceso legislativo del cual



emana el ordenamiento reclamado, en concreto en su promulgación, por lo que era necesario que la parte quejosa lo señalara como acto reclamado y como autoridad responsable al citado presidente de la República, a fin de cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, puesto que al no hacerlo de dicha manera, provoca que se actualice la referida causal de improcedencia.

"En consecuencia, si en el caso, si bien es cierto, que en la demanda de amparo la parte quejosa no señaló como acto reclamado la promulgación atribuida al presidente de la República, lo cierto es que el Juez de Distrito al advertir su participación, por auto del veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, lo requirió para que lo señalara como autoridad responsable, con el apercibimiento que de no hacerlo se continuaría con la secuela procesal en los términos que promovió la demanda (foja 281 vuelta del juicio de amparo).

"Sin embargo, el apercibimiento con el cual se conminó a la parte quejosa de conformidad con los preceptos antes mencionados no fue correcto, pues se le debió apercibir que en caso de no señalar como acto en concreto la promulgación del decreto reclamado, atribuido al presidente de la República, se actualizaría la causa de improcedencia antes referida y no como de manera incorrecta lo apercibió el Juez de origen.

"Luego por acuerdo de veinticinco de julio de dos mil diecinueve, al no dar cumplimiento al referido requerimiento se le hizo efectivo el apercibimiento con el cual se le conminó (foja 293 de los autos del juicio de amparo).

"Lo anterior, como se ha dicho resulta incorrecto, pues el apercibimiento correcto, es que en caso de no señalar como acto en concreto la promulgación del decreto reclamado, atribuido al presidente de la República, se actualizaría la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción II y 108, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, estos últimos aplicados en sentido contrario.

"En consecuencia, si la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, en jurisprudencia por contradicción que en los juicios



de amparo en los que se impugne el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, debe señalarse como autoridad responsable al presidente de la República, ya que de la interpretación del artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Federal, deriva que se entenderá aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción.

"De ahí que considerando sus cargas procesales en el juicio de amparo, debe observarse lo dispuesto en el artículo 108, fracción III, de la ley que lo regula, que ordena que en las demandas en las que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, independientemente de que hayan ejercido o no dicha facultad.

"En consecuencia, si en el caso no se señaló como acto reclamado la promulgación del decreto atribuido al presidente de la República, es obvio que el Juez de amparo debió de haber apercibido al quejoso que en el caso de no señalar como acto y autoridad los antes mencionados, se actualizaría la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción II y 108, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, estos últimos aplicados en sentido contrario, al no encontrarse debidamente integrada la litis; y no así que se continuaría con la secuela del procedimiento.

"Lo anterior, como la (sic) ha determinado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia por contradicción citada número 2a./J. 11/2020 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Décima Época, registro digital: 2021694, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 75, febrero de 2020, Tomo I, Materia(s): común, administrativa, página 782, del rubro y texto siguientes:

"DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS



MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL. EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNE, DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.' (Se transcribe).

"Por tanto, en el caso deben estimarse violadas las reglas fundamentales que rigen el proceso de la instancia constitucional, pues el Juzgado de Distrito de origen únicamente se concretó a requerir al quejoso por auto del veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, para que señalara como acto reclamado la promulgación del decreto atribuido al presidente de la República, con el apercibimiento que de no hacerlo se continuaría con la secuela procesal en los términos que promovió la demanda.

"Lo cual como ha quedado precisado resulta incorrecto, pues debió de haber apercibido al quejoso que en el caso de no señalar como acto y autoridad los antes mencionados, se actualizaría la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción II y 108, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, estos últimos aplicados en sentido contrario, al no encontrarse debidamente integrada la litis.

"Consecuentemente, al no haber procedido el órgano de control constitucional en los términos apuntados, es evidente que se infringieron las normas esenciales que regulan el procedimiento del juicio de amparo indirecto, trascendiendo dicha infracción al resultado de la sentencia recurrida, en la medida de que en ésta, el juzgador federal sobreseyó al considerar actualizada una causa de improcedencia diversa a la que se actualizaría en caso de no señalar al acto y autoridad antes precisada.

"En las relatadas circunstancias, lo procedente es REVOCAR la sentencia recurrida y ordenar la REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO en el juicio constitucional, a efecto de que se realice lo siguiente:

"a) Se deje insubsistente la audiencia constitucional celebrada el treinta de julio de dos mil diecinueve, así como la sentencia terminada de engrosar el treinta y uno del mismo mes y año.

"b) Emitir acuerdo en el que se requiera al quejoso para el efecto de que manifieste si es su deseo señalar como acto reclamado la promulgación del



decreto atribuido al presidente de la República, con el apercibimiento que de no hacerlo, se actualizara la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5o., fracción II y 108, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, estos últimos aplicados en sentido contrario, al no encontrarse debidamente integrada la litis.

"Hecho lo anterior, transcurrido el plazo señalado, con ampliación o sin ella, deberá reanudar el trámite del procedimiento hasta su conclusión, emitiendo la sentencia que en derecho proceda. ..."

**27. III.** Finalmente, en el recurso de queja 180/2019, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, resuelto en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, tenemos como antecedentes, lo siguiente:

**28. 1.** Jesús Eduardo Vázquez Rea promovió juicio de amparo en contra del Congreso de la Unión, por el acto consistente en el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho; así como la omisión de legislar en los términos que le imponen los artículos tercero transitorio de la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, en relación con otros numerales de la propia Constitución.

**29. 2.** Tocó conocer de la demanda al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular por auto de treinta de noviembre de dos mil dieciocho la admitió y registró con el número 1509/2018.

**30. 3.** Mediante oficio presentado el dieciséis de abril de dos mil diecinueve, el presidente de la República solicitó la regularización del procedimiento para que se le llamara al juicio como autoridad responsable encargada de la promulgación de la ley federal reclamada.

**31. 4.** A dicha solicitud le recayó el acuerdo de veintitrés de abril de dos mil diecinueve en el cual el Juez de Distrito determinó no acordar favorablemente



la petición del titular del Ejecutivo Federal, en virtud de que el quejoso no lo señaló como autoridad responsable y fue diversa autoridad quien ordenó la promulgación del ordenamiento combatido.

**32. 5.** En contra de ese proveído el presidente de la República interpuso recurso de queja del cual tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo Magistrado presidente lo registró con el número 180/2019; y, en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecinueve determinó revocar el acuerdo recurrido. De esa ejecutoria se reproduce lo siguiente:

"... CUARTO. Previo a dar solución a los agravios propuestos, es conveniente informar los antecedentes del asunto y las razones que contiene el auto controvertido.

"...

"Para dar solución a los argumentos del recurrente, es necesario tomar en cuenta que, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es procedente contra leyes federales, como en el caso lo es la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

"En vinculación con lo anterior, el artículo 108, fracción III, de la ley de (sic) materia prevé que cuando se reclamen normas generales, es requisito que en la demanda el quejoso señale a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación.

"Por otra parte, si bien de la publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se desprende que tanto su aprobación como su promulgación fuera realizada, de manera expresa, por parte del presidente de la República, tal circunstancia es insuficiente para estimar que dicha autoridad no participó en el proceso legislativo del que el citado ordenamiento emanó.

"Para explicar la decisión que se asume, es útil tener presente que el artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:



"Artículo 72.' (Se transcribe).

"De la transcripción que antecede se desprende que, durante el proceso de creación de leyes, una vez aprobado un proyecto en la Cámara de Origen, pasará para su discusión a la revisora, la que, de aprobarlo, lo remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente.

"En estrecha vinculación con lo anterior, el apartado B del citado precepto constitucional dispone que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley no devuelto con observaciones a la Cámara de Origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, al término del cual, aquella autoridad dispondrá de un diverso plazo de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto.

"Finalmente, en el propio apartado B del artículo 72 constitucional reproducido se señala que, transcurrido el segundo plazo, es decir, el previsto para la promulgación y publicación de la ley o decreto, de que se trate se considerará promulgado, y el presidente de la Cámara de Origen ordenará, dentro de los diez días naturales siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo.

"Expuestos tales aspectos, es menester hacer mención del caso concreto, en que, del proceso legislativo respectivo, se obtiene que por oficio con folio DGPL-1P3A.-2074, de ocho de noviembre de dos mil once, el vicepresidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión remitió a su colegisladora, para los efectos constitucionales, el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal.

"Seguido el procedimiento correspondiente en la Cámara de Diputados, en su calidad de revisora, se aprobó, en lo general y en lo particular, el proyecto en cita, tal como se observa del diario de los debates de ese órgano, de trece de septiembre de dos mil dieciocho.



"Como consecuencia del acuerdo alcanzado en ese último cuerpo colegiado se ordenó remitir el proyecto al Ejecutivo Federal, para sus efectos constitucionales, el que, dentro del plazo de treinta días naturales siguientes, no realizó alguna observación y tampoco lo promulgó ni ordenó su publicación al cabo de los diez días naturales posteriores al término del primer plazo indicado.

"De ahí que, acorde con lo previsto en el artículo 72, apartado B, de la Constitución, se debe entender que el presidente de la República aprobó en sus términos, si bien mediante una ficción, el proyecto que le fue remitido, el que, a su vez, por disposición del propio precepto en cita se considera promulgado, prueba de lo cual es la determinación adoptada por el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de ordenar la publicación de la ley cuestionada en el Diario Oficial de la Federación, una vez finalizados los plazos de los que el Ejecutivo Federal disponía para ejercer las facultades que la Carta Magna le otorga dentro del proceso de creación de leyes.

"En concordancia con ese razonamiento, se concluye que el presidente de la República sí tuvo una participación tácita en el proceso legislativo del cual emana el ordenamiento reclamado, en concreto en su promulgación; de ahí que sea inexacta la decisión del Juez relativa a que fue diversa autoridad (presidente de la Cámara de Diputados) quien promulgó la citada ley.

"Establecido lo anterior, es útil definir si es necesario que el presidente de la República sea llamado al juicio de amparo que nos ocupa, para tal efecto, por su relevancia, se informa el contenido de los artículos 108, fracción III, y 114, fracción II, de la Ley de Amparo.

"'Artículo 108.' (Se transcribe).

"'Artículo 114.' (Se transcribe).

"El primer dispositivo en consulta prevé como requisito de la demanda de amparo cuando se impugnan normas generales, la obligación del quejoso de señalar a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende su promulgación.



"Por su parte el segundo de los preceptos establece que el órgano judicial requerirá a la parte quejosa para que subsane las irregularidades que tenga el escrito de demanda, entre ellas, si se omitió (sic) algunos de los requisitos que establece el artículo 108, con el apercibimiento que de no subsanarse, se tendrá por no presentada la demanda.

"Esta última circunstancia es relevante ya que, implícitamente o aplicada en sentido contrario, constituye una causa de improcedencia del juicio de amparo, la cual tiene sustento en el artículo 61, fracción XXIII, de la ley de la materia, es decir, si la parte quejosa no señala como autoridad responsable a la autoridad encargada de la promulgación de la norma general que reclama, previo requerimiento, trae como consecuencia, si aún no se admite la demanda, que se tenga por no presentada, pero, en caso de haber sido admitida, que se actualice una causa de improcedencia que conduce al sobreseimiento del juicio.

"Con base en estas consideraciones, en el caso, si bien el quejoso manifestó en su escrito inicial que no era su interés señalar como autoridad responsable al presidente de la República, lo cierto es que, como se resolvió en párrafos previos, esta última autoridad sí participó de forma tácita en la promulgación de la norma general que impugna, por lo que su intervención en el juicio para defender su constitucionalidad no puede quedar a su libre elección, sino que constituye un imperativo que debe ser acatado de conformidad con los requisitos que al efecto exige la Ley de Amparo.

"Además, el juicio de garantías no puede estar limitado a las autoridades responsables que, a consideración del quejoso, deban ser llamadas con ese carácter, por la sola circunstancia de que el artículo 108, fracción III, de la ley de la materia establece que cuando la instancia constitucional se promueve en contra de normas generales, es un requisito de la demanda que el promovente señale a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, condición que, incluso, como se indicó, conforme a lo dispuesto por el diverso 114, fracción II, del mismo ordenamiento tiene implicaciones en cuanto a la procedencia del medio de defensa.

"Aun cuando es fundado el agravio del presidente de la República relativo a que sí tiene la calidad de autoridad responsable en el juicio de amparo que



nos ocupa, al haber promulgado la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que se combate, lo relevante es que el Juez no puede ordenar su emplazamiento de manera oficiosa, pasando por alto la voluntad o decisión del quejoso, en el entendido de que el juicio de amparo se rige por el principio de instancia de parte agraviada, motivo por el cual, en cumplimiento del artículo 108, fracción III, en relación con el diverso 114, fracción II, de la Ley de Amparo, debe requerirlo para que señale como autoridad responsable al recurrente, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, se actualizará la mencionada causa de improcedencia y procederá sobreseer en el juicio fuera de la audiencia constitucional. ..."

33. CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Una vez transcritas las sentencias denunciadas como contradictorias, lo que procede es verificar si existe o no la divergencia de criterios.

34. Al respecto, es necesario indicar que conforme a la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno, para que se produzca una contradicción de tesis se requiere que los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

35. La jurisprudencia referida lleva el siguiente rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales 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



36. Ahora bien, para ese fin se expone a continuación una síntesis de las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis.

37. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, sostuvo que es excesiva la prevención del Juez de Distrito de no tener por presentada la demanda de amparo en el caso de que el quejoso no apuntara como autoridad responsable al presidente de la República.

38. Explicó que el Juez de Distrito previno a la quejosa para que precisara si era su deseo señalar como autoridad responsable al presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, qué actos le reclamaba, así como la apercibió que de no desahogar ese requerimiento tendría por no presentada la demanda

---

sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7, registro digital: 164120).



de amparo; y si bien la interesada no desahogó dicha prevención, también lo es que esto no es motivo suficiente para tener por no presentada la demanda de amparo; por tanto, la sanción ante dicho incumplimiento resultó excesiva.

39. Ese apercibimiento lo declaró excesivo porque la inconforme sí cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Ley de Amparo, toda vez que señaló las autoridades responsables que estimó pertinentes, así como los actos que a cada una le reclamó y, el hecho de que no haya especificado con tal carácter al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no es motivo suficiente para tener por no presentado el escrito de demanda; en su caso, la prevención debió ser en el sentido de que el juicio se seguiría por las anunciadas como tal, y por los actos a ellas atribuidas, mas no en los términos en que lo hizo el a quo, ya que con tal proceder obstaculizó el derecho de acceso a la justicia de la quejosa.

40. Precisó que, si la prevención se formula sólo con relación a determinada autoridad y a los actos que en su caso le fueran atribuidos, es inconcuso que el incumplimiento de lo ordenado en la prevención sólo tendría efectos sobre dicha autoridad y sus actos, pero no respecto de todas las demás autoridades.

41. Para esto hizo referencia a los criterios de la Suprema Corte sobre el derecho fundamental de acceso a la justicia o a la tutela jurisdiccional, que genera un deber negativo para que los órganos del Estado no obstaculicen a los gobernados la posibilidad de dilucidar sus pretensiones jurídicas; y que también implica un deber positivo consistente en facilitarles el acceso a la justicia, esto es, que los órganos judiciales tienen un deber positivo de proporcionar a todas las personas un recurso efectivo a través del cual puedan tutelar sus derechos, así como de remover todos aquellos obstáculos para su protección efectiva.

42. También consideró que es verdad que la fracción III del artículo 108 de la Ley de Amparo, prevé que cuando se impugnen normas generales el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende su promulgación, sin embargo, ese ordenamiento no consigna como sanción el tener por no presentada la demanda si la parte quejosa no desahoga la prevención que se le realice para que manifieste si es su deseo anotar como autoridad responsable a aquella encargada de promulgar la norma general reclamada, por lo que una prevención en ese sentido y la consecuencia de tener por



no presentada la demanda ante su incumplimiento, resulta excesiva y desproporcional; por tanto, decidió que el acuerdo recurrido es ilegal porque la prevención realizada por el Juez de Distrito es una medida injustificada que niega el acceso a la justicia que tutela el artículo 17 constitucional.

43. De igual forma aclaró que no desconoce la jurisprudencia número **2a./J. 11/2020 (10a.)**, de título y subtítulo: "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL. EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNE, DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.", empero estimó que ésta no aplica al caso en virtud de que no se encontraba vigente al momento en que la quejosa presentó su demanda de amparo, en que se emitió el acuerdo de prevención, así como tampoco al momento en que se dictó el acuerdo recurrido, pues la jurisprudencia fue publicada el veintiocho de febrero de dos mil veinte y, por ende, no es aplicable a los asuntos que se encontraban en trámite o las demandas presentadas hasta el día anterior a su publicación.

44. Consecuentemente, declaró parcialmente fundado el recurso de queja para el efecto de que, de no advertir el Juez de Distrito causa manifiesta e indudable de improcedencia, admita a trámite la demanda en los términos en que fue presentada por la quejosa.

45. El Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, revocó la resolución recurrida y ordenó la reposición del procedimiento para que el Juez de Distrito requiriera al quejoso para el efecto de que manifestara si es su deseo señalar como acto reclamado la promulgación del decreto atribuido al presidente de la República, con el apercibimiento que de no hacerlo, se actualizaría la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5, fracción II y 108, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, estos últimos aplicados en sentido contrario.

46. Apuntó que el Juez de Distrito inobservó lo dispuesto en esos preceptos porque el diverso 114 establece que el órgano judicial requerirá a la parte que-



josa para que subsane las irregularidades que tenga el escrito de demanda, entre ellas, si se omitió alguno de los requisitos que establece el artículo 108, con el apercibimiento que de no subsanarse, se tendrá por no presentada la demanda; y que esta última circunstancia es relevante porque implícitamente o aplicada en sentido contrario constituye una causa de improcedencia; es decir, si la parte quejosa no advierte como autoridad responsable a la encargada de la promulgación de la norma general reclamada, previo requerimiento, trae como consecuencia, si aún no se admite la demanda, que se tenga por no presentada, pero en caso de haber sido admitida, que se actualice una causa de improcedencia que conduce al sobreseimiento del juicio.

47. De igual forma hizo referencia a la jurisprudencia **2a./J. 11/2020 (10a.)**, para subrayar que el titular del Ejecutivo Federal sí tuvo una participación tácita en el proceso legislativo del cual emana el ordenamiento reclamado, en concreto en su promulgación; por tanto era necesario que la quejosa lo señalara como autoridad responsable a fin de cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, puesto que al no hacerlo de esa manera, provoca que se actualice la referida causal de improcedencia.

48. Subrayó que en la demanda de amparo la quejosa no precisó como acto reclamado la promulgación de la ley atribuida al presidente de la República, y el Juez de Distrito al advertir su participación la requirió para que lo señalara como autoridad responsable, con el apercibimiento que de no hacerlo se continuaría con la secuela procesal en los términos que promovió la demanda; sin embargo, el apercibimiento no fue correcto pues debió apercibir a la quejosa para que, en el supuesto de que no marcara como acto en concreto la promulgación del decreto reclamado, atribuido al presidente de la República, se actualizaría la causa de improcedencia antes referida.

49. Por consiguiente, los términos del apercibimiento son incorrectos, es decir, que lo adecuado es que, de no anunciar como acto en concreto la promulgación del decreto reclamado, atribuido al presidente de la República, se actualizaría la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el 5, fracción II y 108, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, estos últimos aplicados en sentido contrario; de ahí que considerando las cargas pro-



cesales en el juicio, debe observarse lo dispuesto en el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, que ordena que en las demandas en las que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, independientemente de que hayan ejercido o no dicha facultad.

50. De ahí que, si en el sumario no se señaló como acto reclamado la promulgación del decreto atribuido al presidente de la República, es obvio que el Juez de Distrito debió apercebir al quejoso precisando que de no distinguir como acto y autoridad a éstos, se actualizaría la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 5, fracción II y 108, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, al no encontrarse debidamente integrada la litis; y no continuar la tramitación del procedimiento.

51. Por ello enfatizó que se violaron las reglas que rigen el proceso de la instancia constitucional, toda vez que el Juez de Distrito se concretó a requerir al quejoso para que anunciara como acto reclamado la promulgación del decreto atribuido al presidente de la República, con el apercebimiento que de no hacerlo se continuaría con la secuela procesal en los términos que promovió la demanda, lo que es incorrecto porque debió apercebir anunciando la actualización de la causa de improcedencia ya detallada.

52. Por último, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito calificó como fundado el agravio aducido por el presidente de la República consistente en que el auto del Juez de Distrito es ilegal porque no proveyó conforme a su petición atendiendo a que el quejoso no lo señaló como autoridad responsable, decisión que, según expresó, lo deja en estado de indefensión al no poder defender la constitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; y que si bien la citada legislación fue expedida y publicada por el Congreso de la Unión, esto no provoca que el presidente de la República quedara fuera del procedimiento legislativo, pues la propia Constitución en el artículo 72, apartado B, reconoce su participación de forma tácita o implícita mediante un acto de aceptación.

53. El Colegiado para su análisis tomó en cuenta lo dispuesto por los artículos 107, fracción I, inciso b), y 108, fracción III, de la Ley de Amparo, para



destacar que es requisito que en la demanda el quejoso señale como autoridades responsables a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación.

54. Expresó que si bien de la publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se desprende que tanto su aprobación como su promulgación fueran realizadas de manera expresa por parte del presidente de la República, tal circunstancia es insuficiente para estimar que dicha autoridad no participó en el proceso legislativo, ya que del artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Federal se desprende respectivamente, que, durante el proceso de creación de leyes, una vez aprobado un proyecto en la Cámara de Origen, pasará para su discusión a la Revisora, la que, de aprobarlo, lo remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente; que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley no devuelto con observaciones a la cámara de origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, al término del cual, aquella autoridad dispondrá de un diverso plazo de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto, y que transcurrido el segundo plazo, es decir, el previsto para la promulgación y publicación de la ley o decreto de que se trate, se considerará promulgado, y el presidente de la Cámara de Origen ordenará, dentro de los diez días naturales siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo.

55. Por tanto, el presidente de la República sí tuvo una participación tácita en el procedimiento legislativo del cual emana el ordenamiento reclamado, en concreto en su promulgación; de ahí que sea inexacta la decisión del Juez relativa a que fue diversa autoridad quien promulgó la citada ley.

56. En ese contexto argumentó que es útil definir si es necesario que el presidente de la República sea llamado al juicio de amparo, por lo que examinó los artículos 108, fracción III, y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, con especial énfasis en este último que establece que el órgano judicial requerirá a la parte quejosa para que subsane las irregularidades que tenga el escrito de demanda, entre ellas, si se omitió alguno de los requisitos que contiene el diverso 108, con el apercibimiento que de no subsanarse, se tendrá por no presentada la demanda; y que esto último es relevante ya que, implícitamente o aplicada en sentido con-



trario, constituye una causa de improcedencia del juicio de amparo, la cual tiene sustento en el artículo 61, fracción XXIII, de ese ordenamiento, es decir, si la parte quejosa no señala como autoridad responsable a la autoridad encargada de la promulgación de la norma general que reclama, previo requerimiento, trae como resultado, si aún no se admite la demanda, que se tenga por no presentada, pero en caso de haber sido admitida, que se actualice una causa de improcedencia que conduce al sobreseimiento del juicio.

57. Con base en lo anterior, expresó que si bien el quejoso manifestó en su escrito inicial que no era su interés denotar como autoridad responsable al presidente de la República, lo cierto es que, esta última autoridad sí participó de forma tácita en la promulgación de la norma general reclamada, por lo que su intervención en el juicio para defender su constitucionalidad no puede quedar a la libre elección del quejoso, sino que constituye un imperativo que debe ser acatado de conformidad con los requisitos que exige la Ley de Amparo.

58. De acuerdo con lo sintetizado debe decirse que existe la contradicción de tesis denunciada, ya que los Tribunales Colegiados arribaron a conclusiones distintas respecto de un mismo punto jurídico, es decir, en torno al apercibimiento que debe formularse al quejoso cuando se le requiere para que precise si indica como autoridad responsable al presidente de la República, en aquellos juicios de amparo en los que se reclama la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

59. En ese sentido el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, explicó que el Juez de Distrito previno a la quejosa para que manifestara si era su deseo señalar como autoridad responsable al presidente de la República y, en su caso, qué actos le reclamaba, así como la apercibió que de no desahogar ese requerimiento tendría por no presentada la demanda de amparo; y si bien la interesada no desahogó dicha prevención, también lo es que ello no era motivo suficiente para tener por no presentada la demanda de amparo, por lo que la sanción ante dicho incumplimiento resultó excesiva. En otras palabras apuntó que ese apercibimiento



es excesivo porque la inconforme sí cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Ley de Amparo, pues señaló las autoridades responsables que estimó pertinentes, así como los actos que a cada una le reclamó y, el hecho de que no haya destacado con tal carácter a una autoridad, en el particular, el presidente de la República, no es motivo suficiente para tener por no presentado el escrito de demanda, en su caso, la prevención debió ser en el sentido de que el juicio se seguiría por las apuntadas como tales y por los actos a ellas atribuidos.

60. A su vez el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, revocó la resolución recurrida y ordenó la reposición del procedimiento para que el Juez de Distrito requiriera al quejoso para el efecto de que manifestara si es su deseo apuntar como acto reclamado la promulgación del decreto atribuido al presidente de la República, con el apercibimiento que de no hacerlo, se actualizaría la causa de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5, fracción II y 108, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, estos últimos aplicados en sentido contrario, al no encontrarse debidamente integrada la litis.

61. Precisó que el Juez de Distrito requirió a la parte quejosa para que señalara como autoridad responsable al presidente de la República, con el apercibimiento que de no hacerlo se continuaría con la secuela procesal en los términos que promovió la demanda; sin embargo, para el Colegiado ese apercibimiento no es correcto, pues se debió apercibir a la quejosa que, en el supuesto de no especificar como acto en concreto la promulgación del decreto reclamado, atribuido al presidente de la República, se actualizaría la causa de improcedencia referida.

62. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito razonó que si la parte quejosa no denota como autoridad responsable a la autoridad encargada de la promulgación de la norma general que reclama, previo requerimiento, trae como consecuencia, si aún no se admite la demanda, que se tenga por no presentada, pero, en caso de haber sido admitida, que se actualice una causa de improcedencia que conduce al sobreseimiento del juicio, en términos de los artículos 108 y 114 de la Ley de Amparo.



63. Con base en lo antedicho se tiene que existe la contradicción de criterios denunciada; de manera que el problema jurídico a resolver consiste en determinar cuál es el apercibimiento que debe formularse al quejoso cuando se le requiere para que aclare si especifica como autoridad responsable al presidente de la República, en los juicios de amparo en los que se reclamó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Federal de Remuneraciones), publicada en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

64. QUINTO.—**Estudio.** Después de fijar la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, esta Segunda Sala determina que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que en aquellos juicios de amparo en los que se haya reclamado la Ley Federal de Remuneraciones, publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, y la parte quejosa no haya señalado al presidente de la República como autoridad responsable, el Juez de Distrito deberá precisar primero, que el titular del Ejecutivo Federal tiene esa calidad; por ende, debe requerir al promovente para que exhiba copias de la demanda, a fin de correr traslado a esa autoridad y, en caso de no presentarlas, no se tendrá como acto reclamado ese ordenamiento.

65. Al respecto, de la lectura a las ejecutorias materia de la denuncia se tiene que los Tribunales Colegiados hicieron referencia a la jurisprudencia **2a./J. 11/2020 (10a.)**, derivada de la contradicción de tesis 342/2019,<sup>5</sup> en la cual esta Segunda Sala decidió que debía prevalecer como criterio el consistente en que en los juicios de amparo en los que se impugne la Ley Federal de Remuneraciones, publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, debe señalarse como autoridad responsable al presidente de la República, ya que de la interpretación del artículo 72 de la Constitución General, se entiende que éste intervino en el procedimiento legislativo, y si bien no ordenó su publicación, también lo es que su promulgación operó por disposición constitucional.

<sup>5</sup> Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta en sesión de ocho de enero de dos mil veinte, por unanimidad de cuatro votos.



66. De igual forma se precisó que considerando las cargas procesales en el juicio de amparo, debe observarse lo dispuesto en el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, que ordena que en las demandas en las que se impugnen normas generales, el quejoso deberá consignar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, independientemente de que hayan ejercido o no dicha facultad.

67. Por su contenido conviene reproducir las consideraciones precisadas y son las siguientes:

"... Esto demuestra que el Ejecutivo Federal sí intervino en el procedimiento legislativo del que derivó el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, y aun y cuando no ordenó su publicación, su promulgación operó por disposición constitucional, de ahí que debe ser señalado como autoridad responsable en los juicios de amparo en los que combatió ese decreto.

"Lo anterior es así, porque el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo establece que en la demanda de amparo indirecto se expresará a la autoridad o autoridades responsables; y que en caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. El precepto en cuestión prevé:

"Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

"...

"III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley



o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios; ...'

"Esa disposición guarda estrecha relación con el diverso 87 del mismo ordenamiento, el cual establece que las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; pero tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación. El artículo se reproduce a continuación:

"Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.

"Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional. ...'

"Esta regla es de suma trascendencia porque legitima a la autoridad que emita o promulgue la norma general para interponer recurso de revisión, con independencia de que la norma se combata como autoaplicativa o heteroaplicativa, ya que se entiende que son los Poderes Ejecutivos Federal o Locales, los que cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para defender la constitucionalidad y/o convencionalidad de normas generales, en virtud de que les corresponde aplicar y vigilar su cumplimiento. ..."

68. De la contradicción en cuestión, derivó la jurisprudencia que se reproduce a continuación:

"DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL. EN LOS JUICIOS DE



AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNE, DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. En los juicios de amparo en los que se impugne el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, debe señalarse como autoridad responsable al presidente de la República, ya que de la interpretación del artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Federal, deriva que se entenderá aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, por lo que vencido este plazo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto; y que transcurrido el segundo de los plazos, sin que el Ejecutivo ejerza sus facultades, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen ordenará, dentro de los diez días naturales siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Ahora bien, en el caso de las constancias que integran el procedimiento legislativo de la ley aludida se tiene que el Ejecutivo Federal no ejerció ninguna de esas facultades; sin embargo, de la interpretación del artículo 72 constitucional se entiende que intervino en el procedimiento legislativo, y si bien no ordenó su publicación, su promulgación operó por disposición constitucional, de ahí que considerando sus cargas procesales en el juicio de amparo, debe observarse lo dispuesto en el artículo 108, fracción III, de la ley que lo regula, que ordena que en las demandas en las que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, independientemente de que hayan ejercido o no dicha facultad.". [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Décima Época, 2a./J. 11/2020 (10a.), Libro 75, Tomo I, febrero de 2020, página 782, registro digital: 2021694].

69. Aquí se tiene como primera conclusión que, en los juicios de amparo en los que se haya reclamado la Ley Federal de Remuneraciones, publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, debe ser autoridad responsable el presidente de la República, es decir, es parte en ese litigio constitucional porque en la jurisprudencia se reconoció su participación en el procedimiento legislativo que culminó con la emisión de ese ordenamiento.



70. Consecuentemente, no queda a discreción del quejoso decidir si lo señala como autoridad responsable, pues tiene ese carácter por virtud de la interpretación constitucional formulada en la contradicción de tesis 342/2019 y plasmada en la jurisprudencia indicada; por tanto, el Juez de Distrito no debe requerir al quejoso para que aclare si señala a esa autoridad como responsable, sino reconocerle ese carácter con apoyo en esa jurisprudencia.

71. Por otro lado, los artículos 108, fracción III y 114 de la Ley de Amparo son del tenor siguiente:

"Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

"I. El nombre y domicilio del quejoso y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación;

"II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo así bajo protesta de decir verdad;

"III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;

"IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame;

"V. Bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación;

"VI. Los preceptos que, conforme al artículo 1o. de esta ley, contengan los derechos humanos y las garantías cuya violación se reclame;



"VII. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta ley, deberá precisarse la facultad reservada a los estados u otorgada al Distrito Federal que haya sido invadida por la autoridad federal; si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida; y

"VIII. Los conceptos de violación."

"Artículo 114. El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

"I. Hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda;

"II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta ley;

"III. No se hubiere acompañado, en su caso, el documento que acredite la personalidad o éste resulte insuficiente;

"IV. No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; y

"V. No se hubieren exhibido las copias necesarias de la demanda.

"Si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada.

"En caso de falta de copias, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de esta ley. La falta de exhibición de las copias para el incidente de suspensión, sólo dará lugar a la postergación de su apertura."

72. Esas disposiciones prevén, en lo que interesa, que en la demanda de amparo indirecto se expresará a la autoridad o autoridades responsables y, en el supuesto de que se combatan normas generales, el quejoso deberá señalar



a los titulares de los órganos de estado a los que la ley encomiende su promulgación; además, que el órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente para que aclare la demanda cuando se hubiere omitido alguno de los requisitos que ordena el artículo 108 (fracción II), y cuando no se hubieren exhibido las copias necesarias de la demanda (fracción V). Así como que, si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada; y, en caso de falta de copias se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de la propia ley.<sup>6</sup>

73. Entonces, el penúltimo párrafo es categórico en concluir con la no presentación de la demanda; sin embargo, ese enunciado debe valorarse y, por ende, interpretarse según la deficiencia, irregularidad u omisión advertidas, es decir, dependiendo del impacto que en cada caso particular tengan éstas es que podrá aplicarse en su totalidad el resultado de no tener por presentada la demanda de amparo.

74. Tratándose de la falta de copias remite a lo dispuesto en el diverso 110, que exige la exhibición de copias de la demanda para cada una de las partes, y sólo en el caso de que la demanda se presente en forma electrónica dicha exigencia no será necesaria.

75. Ahora bien, en las ejecutorias materia de la denuncia los Tribunales Colegiados examinaron demandas en las cuales los quejosos omitieron indicar como responsable al titular del Ejecutivo Federal, de donde se entiende que no cubrieron el requisito previsto en la primera parte de la fracción III del artículo 108 de la Ley de Amparo; pero también se advierte que el resto de requisitos de esa

<sup>6</sup> **Artículo 110.** Con la demanda se exhibirán copias para cada una de las partes y dos para el incidente de suspensión, siempre que se pidiere y no tuviere que concederse de oficio. Esta exigencia no será necesaria en los casos que la demanda se presente en forma electrónica.

"El órgano jurisdiccional de amparo, de oficio, mandará expedir las copias cuando el amparo se promueva por comparecencia, por vía telegráfica o por medios electrónicos, lo mismo que en asuntos del orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, así como cuando se trate de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio."



disposición se cumplió y que se indicaron a otras autoridades responsables, al menos en dos de ellas se señaló al Consejo de la Judicatura Federal y al Centro de Investigación y Docencia Económicas, asociación civil.

76. Precisado lo anterior, como se anunció, en aquellos juicios de amparo en los que se haya reclamado la Ley Federal de Remuneraciones, publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho y el quejoso no haya señalado como autoridad responsable al presidente de la República, el Juez de Distrito precisará primero, que el titular del Ejecutivo Federal tiene esa calidad; por ende, sólo debe requerir al promovente para que exhiba copias de la demanda para correr traslado a esa autoridad y, en caso de no presentarlas, no se tendrá como acto reclamado ese ordenamiento.

77. Lo anterior es así, pues por jurisprudencia de esta Segunda Sala el presidente de la República es autoridad responsable en los juicios de amparo en los que se reclame la Ley Federal de Remuneraciones, publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho; en consecuencia, es parte en esos procesos, por ello, el Juez de amparo tendría que asentarlos así en el auto respectivo.

78. Bajo esa lógica no debe preguntarse al quejoso si es su voluntad señalar al titular del Ejecutivo Federal como autoridad responsable, por lo que, congruentes con ello, el Juez de amparo sólo debe requerir al promovente para que exhiba copia de la demanda, a fin de correr traslado a esa autoridad y, en el supuesto de no exhibirla, no se tendrá como acto reclamado la ley, lo que encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley de Amparo.

79. Se enfatiza que la omisión de desahogar el requerimiento sólo trae como resultado el que no se tenga como acto reclamado la legislación de que se trata, pero de ningún modo esta situación puede provocar que se deseche la demanda en su totalidad, pues se entiende que los quejosos acreditaron el resto de requisitos de la demanda; aunado a que la interpretación relacionada de los artículos 108 y 114 de la Ley de Amparo no puede conducirnos a conclusiones categóricas que impidan el acceso a la justicia.

80. Además, pensar de manera diferente equivale a dejar sin aplicación práctica la jurisprudencia 2a./J. 11/2020 (10a.), por tanto, para evitar decisiones que



ignoren ese criterio, la prevención que debe formularse consistirá en aclarar al quejoso que el presidente de la República es autoridad responsable, por lo que deberá exhibir copias de la demanda para correr traslado a esa autoridad y, en caso de no presentarlas, no se tendrá como acto reclamado la Ley Federal de Remuneraciones, publicada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho; máxime que en situaciones como las examinadas, el resultado procesal del apercibimiento no cumplido debe ser congruente con la prevención trazada.

81. En atención a lo razonado, el criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo, queda redactado bajo los siguientes título, subtítulo y texto:

**LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO. EL APERCIBIMIENTO QUE DEBE FORMULARSE A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO EN LA DEMANDA DE AMPARO NO HAYA SEÑALADO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, CONSISTIRÁ EN NO TENER COMO ACTO RECLAMADO DICHO ORDENAMIENTO, EN CASO DE QUE NO EXHIBA LAS COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones distintas en torno al apercibimiento que debe formularse al quejoso cuando se le requiere para que precise si señala como autoridad responsable al presidente de la República, en aquellos juicios de amparo en los que se reclama la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de noviembre de 2018.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que en aquellos juicios de amparo en los que se haya reclamado la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vigente hasta el 19



de mayo de 2021, y la parte quejosa no haya señalado al presidente de la República como autoridad responsable, el Juez de Distrito deberá precisar que el titular del Ejecutivo Federal tiene esa calidad y, por ende, debe requerir al promovente para que exhiba copias de la demanda, a fin de correr traslado a esa autoridad y, en caso de no presentarlas, no se tendrá como acto reclamado ese ordenamiento.

**Justificación:** En los juicios de amparo en los que se haya reclamado esa ley debe tenerse como autoridad responsable al presidente de la República, porque en la jurisprudencia 2a./J. 11/2020 (10a.), esta Segunda Sala reconoció su participación en el procedimiento legislativo que culminó con su emisión; por ese motivo no queda a discreción del quejoso decidir si lo señala como autoridad responsable, ya que tiene ese carácter por virtud de la interpretación constitucional que quedó plasmada en esa jurisprudencia. En consecuencia, el Juez de Distrito no debe requerir para que el quejoso aclare si incluye a esa autoridad como responsable, sino reconocerle esa calidad, lo que provoca que sólo deberá requerir al promovente para que exhiba las copias de la demanda a fin de correr el traslado correspondiente y, en el supuesto de que no las exhiba, no tendrá como acto reclamado la ley, lo que se desprende de una interpretación relacionada de los artículos 108 y 114 de la Ley de Amparo, con el fin de privilegiar el acceso a la justicia.

82. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala que ha quedado redactado en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito referidos y la tesis de jurisprudencia que se establece en



este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, así como de la parte considerativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, y hágase del conocimiento del Pleno y de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo. En su oportunidad archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

**En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 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 encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J 11/2020 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO. EL APERCIBIMIENTO QUE DEBE FORMULARSE A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO EN LA DEMANDA DE AMPARO NO HAYA SEÑALADO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO AUTO-**



**RIDAD RESPONSABLE, CONSISTIRÁ EN NO TENER COMO ACTO RECLAMADO DICHO ORDENAMIENTO, EN CASO DE QUE NO EXHIBA LAS COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones distintas en torno al apercibimiento que debe formularse al quejoso cuando se le requiere para que precise si señala como autoridad responsable al presidente de la República, en aquellos juicios de amparo en los que se reclama la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de noviembre de 2018.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que en aquellos juicios de amparo en los que se haya reclamado la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vigente hasta el 19 de mayo de 2021, y la parte quejosa no haya señalado al presidente de la República como autoridad responsable, el Juez de Distrito deberá precisar que el titular del Ejecutivo Federal tiene esa calidad y, por ende, debe requerir al promovente para que exhiba copias de la demanda, a fin de correr traslado a esa autoridad y, en caso de no presentarlas, no se tendrá como acto reclamado ese ordenamiento.

Justificación: En los juicios de amparo en los que se haya reclamado esa ley debe tenerse como autoridad responsable al presidente de la República, porque en la jurisprudencia 2a./J. 11/2020 (10a.), esta Segunda Sala reconoció su participación en el procedimiento legislativo que culminó con su emisión; por ese motivo no queda a discreción del quejoso decidir si lo señala como autoridad responsable, ya que tiene ese carácter por virtud de la interpretación constitucional que quedó plasmada en esa jurisprudencia. En consecuencia, el Juez de Distrito no debe requerir para que el quejoso aclare si incluye a esa autoridad como responsable, sino reconocerle esa calidad, lo que provoca que sólo deberá requerir al promovente para que exhiba las copias de la demanda a fin de correr el traslado correspondiente y, en el supuesto de que no las exhiba, no tendrá como acto reclamado la



ley, lo que se desprende de una interpretación relacionada de los artículos 108 y 114 de la Ley de Amparo, con el fin de privilegiar el acceso a la justicia.

## 2a./J. 11/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 102/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, y Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de agosto 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, al resolver la queja 1406/2019, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el amparo en revisión 1764/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 180/2019.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 11/2020 (10a.) citada, aparece publicada con el título y subtítulo: "DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL. EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNE, DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.", en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, Tomo I, febrero de 2020, página 782, con número de registro digital: 2021694.

Tesis de jurisprudencia 11/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PRUEBA PERICIAL EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. NO DEBE DESECHARSE, CUANDO AL MOMENTO DE OFRECERLA NO SE ACOMPAÑA EL CUESTIONARIO PARA SU DESAHOGO, EN LOS CASOS EN QUE SE BUSCA DEMOSTRAR LAS OBJECIONES FORMULADAS A LAS DOCUMENTALES QUE LA CONTRAPARTE DEL OFERENTE EXHIBE EN LA AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 823 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2012).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 140/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. 1 DE SEPTIEMBRE 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: ELIZABETH MIRANDA FLORES.

### III. Competencia y legitimación

4. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 expedido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados de distintos circuitos, en materia de trabajo, cuya especialidad corresponde a esta Segunda Sala.



5. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes de uno de los tribunales contendientes.

#### IV. Existencia de la contradicción

6. 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, este Alto Tribunal 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 del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar



que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."<sup>4</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE

<sup>4</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



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 disímolas 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 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."<sup>5</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS,

<sup>5</sup> 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.



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."<sup>6</sup>

7. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –y no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno,<sup>7</sup> 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;

<sup>6</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010 del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6 y registro digital: 165306.

<sup>7</sup> 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



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.

8. 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.

9. 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."<sup>8</sup> y la tesis aislada

---

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.

<sup>8</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital: 189998, 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



P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",<sup>9</sup> del mismo Tribunal Pleno.

10. 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.

#### **IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo**

11. 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, realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

*A. Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 375/2020*

12. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Una persona reclamó, entre otras prestaciones, el pago de la indemnización constitucional como consecuencia del despido injustificado del que adujo fue objeto.

b) La empresa demandada negó el despido y ofreció al trabajador reincorporarse al trabajo.

---

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."

<sup>9</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35 y registro digital: 205420. 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."



c) Al dictar laudo, la Junta responsable calificó de buena fe el ofrecimiento de trabajo, al considerar que si bien la demandada controvertió el salario y categoría que el actor ocupaba, los demostró con el material probatorio que ofreció.

d) Además, aun cuando el trabajador ofreció la pericial a efecto de demostrar sus objeciones en relación con los recibos de pago, dicho medio de convicción fue desechado en virtud de que su ofrecimiento no fue acompañado con el interrogatorio para su desahogo, requisito indispensable para su admisión con base en lo previsto en el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo. Por tanto, si el actor no desvirtuó la firma autógrafa que aparece en los recibos de pago, trae como consecuencia que se les otorgue valor probatorio.

e) Inconforme, el trabajador promovió juicio de amparo directo, en el cual se le concedió el amparo, a efecto de reponer el procedimiento y que la Junta proveyera en relación con una prueba confesional ofrecida por el actor, continuara con el trámite del juicio y seguida la secuela procesal, dictara el laudo correspondiente.

13. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró:

a) En sus conceptos de violación, el quejoso argumenta que en relación con la calificativa del ofrecimiento de trabajo, la Junta responsable indebidamente calificó de buena fe el ofrecimiento de trabajo, no obstante que controvertió las funciones del actor.

b) Argumento que es infundado, en virtud de que si bien el trabajador manifestó en su demanda que desempeñó la categoría de jefe de bodega, también señaló que había cambiado al puesto de chofer de reparto, en tanto que la demandada ofreció empleo en las mismas condiciones que se venían desempeñando, sin cuestionar las actividades manifestadas por el trabajador.

c) Además, en cuanto a la categoría, la responsable confirió valor probatorio a los recibos de pago ofrecidos por la demandada, en los que se indica que el puesto del trabajador es el de "aux bodega chofer", lo que revela que las partes coinciden en las actividades de chofer.



d) No se soslaya que el trabajador objetó los recibos de pago en contenido y firma y que para acreditarlo ofreció la pericial, misma que fue desechada por la autoridad responsable, porque el oferente de la prueba no ofreció cuestionario.

e) Sobre la deserción de la prueba pericial, el tribunal ha sustentado criterio en el sentido de que la omisión de exhibir el cuestionario para el desahogo de la prueba pericial no constituye una violación procesal, porque cuando en audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas el actor la propone a efecto de acreditar la objeción formulada en relación con la firma que calza uno de los documentos que el patrón exhibió, el actor se ve imposibilitado materialmente para preparar y elaborar con antelación el cuestionario para el desahogo de la pericial.

f) No obstante, en una nueva reflexión, el Tribunal se aparta del mencionado criterio, en virtud de que el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto reformado el treinta de noviembre de dos mil doce, es claro al establecer que la omisión de exhibir el cuestionario dará lugar a que la Junta no admita la prueba, sin contemplar excepción alguna.

g) El citado precepto legal, en su texto anterior, fue interpretado por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 217/2009, en el sentido de que la prueba pericial relacionada con el escrito de renuncia de la parte trabajadora, exhibido en audiencia, no debe desecharse, aun cuando no se exhiban el cuestionario y las copias respectivas.

h) Sin embargo, dicho criterio fue emitido con base en la interpretación del anterior texto del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo.

i) El tribunal de amparo consideró que en la diversa jurisprudencia 2a./J. 152/2017 (10a.), esta Segunda Sala señaló que debía darse una nueva interpretación al texto vigente de la Ley Federal del Trabajo, en específico, en relación con artículo 785. De ahí que el criterio emitido en relación con el artículo 823 del mencionado ordenamiento no podía ser aplicado al caso, en tanto el texto de este precepto también fue modificado.



j) Por tanto, cuando se ofrezca la pericial sin acompañar el cuestionario respectivo, atendiendo al contenido del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, no debe admitirse la prueba.

k) Además, no cabría suponer que la parte oferente de la prueba no estaría en aptitud de formular cuestionario en la audiencia correspondiente, dado que si en ese momento objetó los recibos de pago que el demandado exhibió, adujo que no existía firma autógrafa en ellos y ofreció la prueba pericial, es lógico que sabía qué aspectos debía dilucidar el técnico en relación con la autenticidad de la firma.

*B. Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 460/2019*

14. Ese asunto derivó de los siguientes antecedentes:

a) Una persona promovió juicio laboral en el que, entre otras prestaciones, reclamó su reinstalación en el empleo en el que se venía desempeñando.

b) La demandada se excepcionó negando la existencia del vínculo de trabajo y del despido aducido.

c) Seguida la secuela procesal, la Junta responsable emitió el laudo reclamado en el que condenó, entre otras prestaciones, a la reinstalación de la trabajadora, así como al pago de salarios caídos.

d) Inconformes, las partes promovieron juicio de amparo directo. En el promovido por la parte demandada, el Tribunal Colegiado concedió el amparo a efecto de que la responsable llevara a cabo el desahogo de la prueba pericial ofrecida por la parte patronal.

15. En su ejecutoria, el Tribunal Colegiado<sup>10</sup> sostuvo, en lo que interesa:

<sup>10</sup> Consultada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, que constituye un hecho notorio de conformidad con la jurisprudencia de rubro: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER



a) Es fundado el argumento relativo a que la autoridad responsable indebidamente otorgó valor probatorio a la constancia de trabajo de quince de agosto de dos mil catorce que la parte trabajadora exhibió como prueba, a efecto de demostrar la existencia del vínculo de trabajo, no obstante que la referida documental fue objetada en autenticidad de firma y ofreció la pericial en grafoscopia y documentoscopia para demostrarlo.

b) La quejosa arguye que en audiencia de ofrecimiento de pruebas manifestó que el perito debía realizar el estudio de contenido y firma del documento objetado, por lo que solicitó se fijara día y hora para su desahogo. No obstante, fue desechada, al considerar que no fue ofrecida en términos de lo establecido en el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo.

c) Atendiendo a la causa de pedir, se advierte que la quejosa señala una violación procesal relacionada con el desechamiento de la pericial que ofreció a efecto de demostrar sus objeciones, lo cual trascendió al resultado del fallo.

d) Conforme al artículo 776 de la Ley Federal del Trabajo, son admisibles todos los medios de prueba que no sean contrarios a la moral y al derecho.

e) Dichas pruebas deben ofrecerse por las partes en la etapa procesal correspondiente, salvo que se refieran a hechos supervenientes o que tengan como fin probar las tachas que se hagan valer contra los testigos, como lo ordena el diverso artículo 778 de la ley laboral.

f) El artículo 779 de la Ley Federal del Trabajo otorga a la Junta la facultad de desechar aquellas pruebas que no tengan relación con la litis planteada o resultan inútiles o intrascendentes, expresándose en todo caso el motivo de ello.

---

LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).<sup>6</sup> [Décima Época. Registro digital: 2017123. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, materia común, tesis P./J. 16/2018 (10a.), página 10 con número de registro digital:2017123. Ejecutoria consultada en virtud de que las copias remitidas por el Tribunal Colegiado relativas a la ejecutoria que pronunció se encuentran incompletas].



g) Conforme al diverso 780 del ordenamiento legal en cita, las pruebas deben ofrecerse acompañadas de todos los elementos necesarios para su desahogo.

h) Particularmente los preceptos 821 a 826 de la indicada ley precisan las reglas relativas al desahogo de la prueba pericial, destacando que dicha prueba debe versar sobre cuestiones relativas a alguna ciencia, técnica o arte, que correrá a cargo de peritos, quienes deberán tener conocimientos al respecto y se ofrecerá indicando la materia sobre la que debe tratar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes y que para su desahogo cada parte presentará a su perito el día de la audiencia correspondiente en la que, luego de protestar el cargo, rendirá el dictamen de que se trate.

i) El artículo 771 establece el principio de impulsión procesal, al exigir del órgano jurisdiccional que provea lo necesario para evitar que los juicios queden inactivos.

j) El diverso artículo 811 de la Ley Federal del Trabajo establece que si se objeta algún documento en contenido y firma o huella digital, las partes podrán ofrecer pruebas con respecto a las objeciones, las que se recibirán, si fueren procedentes, en la audiencia de desahogo de pruebas.

k) En la especie, es equivocada la determinación de la responsable al desechar la prueba pericial que la parte demandada ofreció a efecto de demostrar las objeciones que formuló en relación con la constancia de trabajo que la parte actora ofreció como prueba, al considerar que no se colmó lo previsto en el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, que no se allegó el cuestionario respectivo sobre el cual versaría el desahogo de la prueba.

l) Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que los artículos 780 y 823 de la Ley Federal del Trabajo no deben interpretarse de forma aislada, sino de manera sistemática y en armonía con el conjunto del que forman parte.

m) Luego, si las Juntas tienen obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso, así como



la de impulsarlo hasta su conclusión, lógico es que al amparo de esas finalidades surjan facultades que permitan renovar cualquier obstáculo que impida el desarrollo normal y culminación de los procesos, entre los que se debe contar la de desechar la prueba cuando no se ofrece conforme a derecho.

n) El desechamiento de la pericial no se debe limitar a los estrictos términos que expresa el ya citado artículo 779, sino que igual tratamiento se deduce de la interpretación sistemática y lógica de las disposiciones ya invocadas, particularmente el artículo 780 que impone al oferente la carga de aportar los elementos necesarios para desahogar la prueba que conviene a sus intereses, por lo cual es correcto concluir que las Juntas tienen atribuciones para desechar una prueba pericial que no se ofrezca con los requisitos previstos en la ley, como cuando no se exhibe el cuestionario a cuyo tenor debe desahogarse o cuando no se acompañan las copias para las partes.

o) Sin embargo, esta facultad de desechamiento debe ser ejercida respetando los principios y las reglas de la lógica, pues el desechamiento indiferenciado puede conducir a desatinos e incongruencias, como cuando la necesidad de ofrecer la pericial surge en el momento mismo de la audiencia, sin que el oferente haya tenido tiempo de elaborar el cuestionario y las copias respectivas.

p) La regla general prevista en los artículos 780 y 823 de la Ley Federal del Trabajo es que las pruebas deben ofrecerse acompañadas de los elementos necesarios para su desahogo y tratándose de la prueba pericial, deberá indicarse la materia sobre la que debe versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes.

q) Sin embargo, cuando en audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, la parte actora ofrece la documental consistente en la constancia de trabajo para acreditar la existencia de la relación de trabajo, en ese instante la parte demandada tiene derecho a presentar objeciones con la prueba conducente, entre las que se encuentra la pericial.

r) Luego, si bien en términos del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, la demandada debe ofrecer la prueba pericial indicando la materia sobre la que



debe versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, en ese preciso momento la oferente de la prueba no tiene tiempo para preparar el cuestionario y las copias para las partes.

s) Luego, si en el momento de la audiencia a la parte demandada se le pone en conocimiento la constancia de trabajo y hace valer su derecho a objetar la prueba, ofreciendo la pericial sin acompañar los elementos con los cuáles debe acompañarla, la autoridad no debe desecharla, sino dar oportunidad para que cumpla con lo previsto en ley y aporte los elementos que complementen.

t) Además, existe obligación de la Junta de admitir la prueba pericial que se ofrezca, porque conforme al artículo 811 de la Ley Federal del Trabajo, si se objeta la autenticidad de un documento en cuanto a contenido y firma o huella digital, las partes podrán ofrecer pruebas con respecto a las objeciones, las que se recibirán en la audiencia de desahogo de pruebas.

u) Por tanto, este órgano colegiado considera que la Junta tiene obligación de proveer lo necesario para la preparación de la prueba pericial y, en consecuencia, en lugar de proceder a desecharla, debe requerir a la oferente que exhiba tales elementos dentro del término genérico de tres días, atento a lo dispuesto por el artículo 735 de la Ley Federal del Trabajo y reanudar la audiencia de ley, pues no sería lógico exigir que la oferente de la prueba presente el cuestionario y sus copias al momento de ofrecer la prueba en audiencia, pues es precisamente en ese acto cuando tiene conocimiento de la existencia de documentos que ofrece su contraparte y tiene derecho a objetar en cuanto a contenido y firma.

v) Es aplicable por identidad jurídica de razón la jurisprudencia 2a./J. 217/2009, de esta Segunda Sala.

w) Consecuentemente, la Junta responsable incurrió en una violación al procedimiento que trascendió al resultado de fallo, pues si bien es cierto que el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo establece que la prueba pericial deberá ofrecerse indicando la materia sobre la que debe versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, también lo es que conforme al diverso artículo 811, si se objeta la autenticidad de algún documento en cuanto a contenido, firma o huella



digital, las partes podrán ofrecer pruebas con respecto a las objeciones que se recibirán si fueren procedentes, en la audiencia de desahogo de pruebas.

x) Si el artículo 811 de la Ley Federal del Trabajo faculta a las partes para que ofrezcan pruebas relacionadas con las objeciones que se hagan a los documentos presentados por su contraparte, es lógico entender que en esos supuestos, la Junta tiene obligación de proveer lo necesario para su desahogo, de tal suerte que si para ello es necesario el cuestionario conforme al cual deben dictaminar los peritos, lo procedente es que se requiera a la parte oferente para que lo exhiba.

y) Sostener lo contrario implicaría hacer nugatorio el derecho de las partes de ofrecer pruebas relacionadas con las objeciones que se hagan a los documentos en cuanto a su autenticidad.

z) Toda vez que el citado medio de convicción fue tomado en consideración por la responsable para tener por acreditada la existencia de la relación de trabajo, puesto que la misma fue negada por la patronal y como consecuencia de ello, se condenó al pago de las prestaciones exigidas, por lo que es inconcuso que ello trascendió al sentido del fallo.

*C. Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito), al resolver el amparo directo 637/2018*

16. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Una persona reclamó, entre otras prestaciones, el pago de la indemnización constitucional como consecuencia del despido injustificado del que adujo fue objeto.

b) La empresa demandada negó el despido y se exceptió en el sentido de que fue el propio operario quien renunció voluntariamente a su empleo.

c) Seguida la secuela procesal, la Junta responsable dictó laudo en el que absolvió del pago de la indemnización constitucional.



d) Inconformes, las partes promovieron juicio de amparo directo. En el promovido por la parte quejosa, el Tribunal Colegiado concedió el amparo a efecto de que la responsable llevara a cabo el desahogo de la prueba pericial ofrecida por la parte trabajadora en relación con el escrito de renuncia exhibido por el patrón.

17. En su ejecutoria, el Tribunal Colegiado<sup>11</sup> sostuvo, en lo que interesa:

a) Es fundado, aunque suplido en su deficiencia, el argumento relativo a que contrario a lo que consideró la autoridad responsable, él no renunció al empleo ni tampoco reconoció como suya la firma del escrito de renuncia, aunado a que tampoco recibió pago alguno por concepto de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional proporcionales.

b) De las constancias se advierte que fueron vulnerados los derechos del quejoso en relación con la admisión de la prueba pericial en materia de grafoscopía.

c) Del sumario se desprende que en audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas celebrada el catorce de abril de dos mil dieciséis, la demandada ofreció la documental consistente en carta de renuncia voluntaria firmada por el trabajador, la cual fue objetada de falsa por la parte trabajadora al momento de la diligencia y ofreció la prueba pericial en materia de grafoscopía a cargo del perito que la responsable designara, manifestando que el trabajador carece de recursos económicos para sufragar los gastos generados con motivo del desahogo de dicha prueba.

d) La Junta responsable desechó la prueba pericial ofrecida por el actor, en virtud de no haber exhibido el interrogatorio respectivo.

<sup>11</sup> Consultada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, que constituye un hecho notorio de conformidad con la jurisprudencia de rubro: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)." [Décima Época. Registro digital: 2017123. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, materia común, tesis P.J. 16/2018 (10a.), página 10 con número



e) El artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo otorga a las Juntas de conciliación la facultad de desechar la prueba pericial cuando se omitan los elementos necesarios para su desahogo, como en el caso lo es la exhibición del cuestionario.

f) Sin embargo, se advierten infringidas las reglas del procedimiento, lo que trascendió al resultado del fallo y dejó sin defensa al impetrante de amparo, pues si bien su representante no exhibió el cuestionario respectivo, lo cierto es que cuando dicha prueba se ofrece para objetar la autenticidad de un documento en cuanto a su contenido y firma, la Junta responsable debió requerirlo para que lo exhibiera.

g) Si la solicitud de perito por parte del hoy quejoso fue a reserva de que se admitiera o no la prueba documental ofrecida por su contraparte, consistente en la carta de renuncia signada por el trabajador, entonces fue incorrecto que la autoridad responsable desechara sin mayor trámite la solicitud planteada por aquél, con el argumento de que no exhibió el interrogatorio bajo el cual debería rendir su dictamen el perito respectivo.

h) La Junta actuó desacertadamente al desechar la prueba pericial en materia de grafoscopía ofertada por el actor, violándolas reglas del procedimiento en perjuicio del trabajador, trascendiendo al resultado de fallo.

i) Si bien el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo establece que la omisión del cuestionario da lugar a que el tribunal de trabajo no admita la prueba.

j) Sin embargo, toda vez que la prueba se ofreció con la finalidad de objetar la autenticidad de la carta renuncia presentada por el demandado, en cuanto a su contenido y firma, cuyo conocimiento tuvo el oferente en la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, la Junta responsable tiene la obligación de admitir la prueba, pues el artículo 811 de la citada ley establece que las

---

de registro digital: 2017123. Ejecutoria consultada en virtud de que las copias remitidas por el Tribunal Colegiado relativas a la ejecutoria que pronunció se encuentran incompletas].



partes pueden ofrecer pruebas en relación con sus objeciones, las que se recibirán en audiencia de desahogo.

k) Por tanto, en esos casos, la Junta tiene la obligación de proveer lo necesario para su desahogo, en el caso, debió requerir al oferente de la prueba para que lo exhibiera.

l) Es aplicable lo considerado por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 217/2009, de rubro: "PRUEBA PERICIAL RELACIONADA CON EL ESCRITO DE RENUNCIA DE LA PARTE TRABAJADORA EXHIBIDO EN LA AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. NO DEBE DESECHARSE AUN CUANDO NO SE EXHIBAN EL CUESTIONARIO Y LAS COPIAS RESPECTIVAS."

m) En consecuencia, concedió el amparo a efecto de que la Junta responsable reponga el procedimiento y requiera al trabajador a efecto de que exhiba el cuestionario bajo el cual el perito que se le designe deberá rendir su dictamen.

#### **IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos**

18. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues los tribunales contendientes utilizaron su arbitrio judicial sobre el mismo problema jurídico.

19. En principio, conviene puntualizar que los Tribunales Colegiados analizaron, respectivamente, un amparo directo en el que analizaron la determinación de una Junta laboral, de desechar la prueba pericial ofrecida por una de las partes, con el propósito de demostrar la objeción formulada en relación con la autenticidad de la firma correspondiente a la documental ofrecida por la parte contraria.

20. Al respecto, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito estimó que si bien el actor objetó la autenticidad de contenido y firma de los recibos de pago que la parte patronal ofreció como medio de prueba, la prueba pericial que propuso para demostrar su objeción fue desechada por



la autoridad responsable en virtud de que el oferente no ofreció el cuestionario, proceder que el tribunal de amparo estimó correcto, en virtud de que consideró que el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto reformado el treinta de noviembre de dos mil doce, es claro al establecer que la omisión de exhibir el cuestionario, dará lugar a que la Junta no admita la prueba, sin contemplar excepción alguna.

21. El Tribunal Colegiado señaló que si bien esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 217/2009, estimó que la prueba pericial relacionada con el escrito de renuncia no debe desecharse, aun cuando no se exhiba el cuestionario y las copias respectivas, lo cierto es que dicho criterio fue emitido en relación con la interpretación de texto anterior del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo.

22. Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito analizó un juicio laboral en el que la Junta laboral desechó la prueba pericial que la parte patronal ofreció a efecto de demostrar la objeción que formuló en relación con la prueba consistente en una constancia de trabajo que la parte trabajadora exhibió a efecto de demostrar la existencia de la relación de trabajo.

23. El tribunal estimó que el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo no debe interpretarse de manera aislada, sino sistemáticamente con los diversos artículos 779 y 780 del mencionado ordenamiento legal, conforme a los cuáles, si bien la Junta laboral puede desechar la prueba pericial cuando no se ofrezca acompañada de los requisitos previstos en ley, dicha facultad debe ejercerse atendiendo a los principios y reglas de la lógica.

24. Por tanto, cuando en audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, la parte actora ofrece como prueba una constancia de trabajo, en ese instante la parte demandada tiene derecho a formular sus objeciones y ofrecer la pericial sin acompañar el cuestionario respectivo para su desahogo, la autoridad no debe desecharla, sino dar oportunidad para que cumpla con lo previsto en ley y aporte los elementos que la complementen.



25. Similar criterio sostuvo el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito al sostener que si bien el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo establece que la Junta tienen la facultad de desechar la prueba pericial cuando se omitan los elementos necesarios para su desahogo, como en el caso es la exhibición del cuestionario, cuando dicha prueba se ofrece para objetar la autenticidad de un documento en cuanto a su contenido y firma, la Junta debe requerir al oferente para que lo exhibiera.

26. En el asunto que el Tribunal Colegiado analizó, fue en la audiencia de ofrecimiento y pruebas donde el actor tuvo conocimiento de la carta renuncia que exhibió la parte patronal, la objetó en contenido y firma y ofreció la prueba pericial. Por tanto, concluyó que la Junta tenía la obligación de admitir la prueba, en tanto que el artículo 811 de la ley laboral establece que las partes pueden ofrecer pruebas relacionadas con sus objeciones y que éstas se recibirán en audiencia de desahogo.

27. De lo anterior se desprende que los tribunales sostuvieron posturas contradictorias en relación con un mismo punto jurídico, pues por un lado, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito estimó que cuando en audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas una de las partes omite exhibir el cuestionario relativo a la prueba pericial que ofrece, con el propósito de demostrar las objeciones que formuló en relación alguna documental exhibida por su contraparte, la Junta debe desechar el mencionado medio de convicción, de conformidad con lo que establece el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo.

28. En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, estimaron que cuando la prueba pericial se ofrece con el fin de demostrar la objeción a la autenticidad de un documento en cuanto a contenido y firma, la Junta responsable debe requerirlo para que lo exhiba.

29. Los tribunales estimaron que si bien el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo establece que la omisión de exhibir el cuestionario relativo a la prueba pericial da lugar a que el tribunal de trabajo no admita la prueba, en el caso en que dicha prueba se ofrece para acreditar la objeción formulada en relación



con una documental, de cuyo conocimiento el oferente tiene conocimiento en audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, la Junta tiene obligación de requerir al oferente para que exhiba el cuestionario, en virtud de que el artículo 811 del mencionado ordenamiento legal establece que las partes pueden ofrecer pruebas en relación con sus objeciones, las que se recibirán en audiencia de desahogo.

30. En ese sentido, la discrepancia entre las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados consiste en determinar si en los casos en que en etapa de ofrecimiento y recepción de pruebas en el juicio ordinario laboral, una de las partes ofrece una prueba documental que es objetada en autenticidad de firma por su contraria y esta ofrece como medio de convicción para demostrar sus objeciones la prueba pericial, sin exhibir el cuestionario para su desahogo, la Junta laboral debe requerir a este para que lo exhiba o bien, dicha omisión da lugar a que dicha prueba no se admita.

31. Además, las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados se apoyan en la interpretación del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente con motivo del Decreto que reformó el citado ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, vigente al día siguiente.

#### **IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción**

32. Es posible concluir que los criterios de los tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con la admisión de la prueba pericial que se ofrece a efecto de demostrar las objeciones relacionadas con la prueba documental que la contraparte del oferente exhibió. En específico, si en los casos en que, en audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, una de las partes ofrece la prueba pericial con el fin de demostrar sus objeciones relacionadas con la autenticidad de una prueba documental ofrecida por la parte contraria, sin exhibir el cuestionario necesario para su desahogo, la Junta del conocimiento debe requerirle para que lo exhiba o bien determinar si lo conducente es no admitirla.

33. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: **¿La Junta laboral debe tener por no admitida la prueba**



**pericial que se ofrece sin la exhibición del cuestionario en aquellos casos en que, estando en etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, el mencionado medio de convicción se ofrece con el fin de demostrar las objeciones formuladas en relación con la autenticidad de la prueba documental ofrecida por la parte contraria?**

#### **V. Criterio que debe prevalecer**

34. En principio, conviene puntualizar que los tribunales contendientes analizaron el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, así como en la jurisprudencia 2a./J. 217/2009,<sup>12</sup> en la que esta Segunda Sala analizó el citado precepto legal, en su texto anterior a la mencionada reforma.

35. A efecto de analizar el punto de contradicción, es necesario puntualizar que el texto anterior del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo establecía

**"Artículo 823.** La prueba pericial deberá ofrecerse indicando la materia sobre la que deba versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes."

36. En relación con el citado precepto legal, al resolver la contradicción de tesis 391/2009,<sup>13</sup> esta Segunda Sala consideró que si bien por regla general las pruebas deben exhibirse acompañadas de los elementos necesarios para su desahogo, y tratándose de la pericial, deberá ofrecerse indicando la materia sobre la que versará, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes, teniendo las Juntas atribuciones para desecharla cuando

<sup>12</sup> Registro digital: 165432. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia laboral. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, enero de 2010, página 311, tipo: jurisprudencia.

<sup>13</sup> Fallada en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil nueve, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ausente el Ministro Mariano Azuela Guitrón.



se ofrece sin los indicados elementos para su desahogo. Sin embargo, dicha facultad de la autoridad debe ejercerse respetando los principios que rigen el procedimiento laboral y las reglas de la lógica, pues el desechamiento indiferenciado puede conducir a desatinos o inconsecuencias, como en aquellos casos en que la necesidad de ofrecer la pericial surge en el momento mismo de la audiencia, sin que el oferente haya tenido oportunidad de elaborar el cuestionario y acompañar las copias respectivas, de donde deriva una excepción a la regla general.

37. Las consideraciones que dieron origen a dicha conclusión, en esencia, son las siguientes:

- La regla general prevista en los artículos 780 y 823 de la Ley Federal del Trabajo, es que las pruebas deben ofrecerse acompañadas de los elementos necesarios para su desahogo, y tratándose de la prueba pericial deberá indicarse la materia sobre la que debe versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes.

- Sin embargo, cuando la parte patronal demandada ofrece en la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, la documental consistente en el escrito de renuncia para acreditar sus excepciones, y en ese instante la parte trabajadora conoce su contenido, tiene derecho a presentar objeciones con prueba conducente, entre las cuales se encuentra la pericial, que si bien, en términos del artículo 823 de la invocada ley, la debe ofrecer indicando la materia sobre la que deba versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes, siguiendo la lógica, se concluye que en ese preciso momento la oferente de la prueba no tiene tiempo para preparar el cuestionario y las copias respectivas para las partes.

- Son aplicables las consideraciones de la jurisprudencia 4a/J. 18/91 de la entonces Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Luego, si en el momento mismo de la audiencia a la parte trabajadora se le pone en conocimiento el escrito de su renuncia y hace valer su derecho a objetar la prueba, desde luego ofreciendo la pericial sin acompañar en ese



instante en que se desarrolla el procedimiento oral, los elementos con los cuales debe acompañar la prueba, la autoridad no debe desecharla por el contrario debe dar oportunidad a la parte actora para que cumpla con lo previsto en la ley y aporte los elementos que la complementen, es decir, otorgarle tiempo para que pueda elaborar el cuestionario y presentar las copias respectivas.

- Además, existe obligación por parte de la Junta de admitir la prueba pericial que se ofrezca conforme al artículo 811 de la Ley Federal del Trabajo, que establece que si se objeta la autenticidad de un documento en cuanto a su contenido y firma o huella digital, las partes podrán ofrecer pruebas con respecto a las objeciones, las que se recibirán en la audiencia de desahogo de pruebas.

- Por tanto, en esos casos de excepción a la regla general la Junta tiene obligación de proveer lo necesario para la preparación de la prueba pericial y, en consecuencia, en lugar de proceder a desecharla debe requerir a la oferente exhiba tales elementos dentro del término genérico de tres días, atento lo dispuesto por el artículo 735 de la Ley Federal del Trabajo.

38. Las consideraciones anteriores dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 217/2009,<sup>14</sup> de rubro: "PRUEBA PERICIAL RELACIONADA CON EL ESCRITO DE RENUNCIA DE LA PARTE TRABAJADORA EXHIBIDO EN LA AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. NO DEBE DESECHARSE AUN CUANDO NO SE EXHIBAN EL CUESTIONARIO Y LAS COPIAS RESPECTIVAS."

39. El texto del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, es del tenor siguiente:

**"Artículo 823.** La prueba pericial deberá ofrecerse indicando la materia sobre la que deba versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para

<sup>14</sup> Registro digital: 165432. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia laboral. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, enero de 2010, página 311, Tipo: jurisprudencia.



cada una de las partes. La omisión del cuestionario dará lugar a que la Junta no admita la prueba."

40. Ahora, si bien el citado precepto legal establece expresamente que la omisión del cuestionario relativo a la prueba pericial dará lugar a que la Junta no admita la prueba, lo cierto es que, al igual que lo consideró esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 391/2009, su interpretación debe realizarse atendiendo los principios de economía, concentración y sencillez que rigen el procedimiento laboral,<sup>15</sup> así como a las reglas de la lógica.

41. Ello, porque la aplicación indiferenciada del citado precepto puede conducir a desatinos o inconsistencias, como en aquellos casos en que la necesidad de ofrecer la pericial surge en el momento mismo de la audiencia, sin que el oferente haya tenido oportunidad de elaborar el cuestionario y acompañar las copias respectivas, de donde deriva una excepción a la regla general.

42. Sin que obste a lo anterior el hecho de que en la exposición de motivos<sup>16</sup> relativa a la iniciativa que dio origen al texto vigente del citado precepto legal, se haya establecido que uno de los objetivos de esa reforma fue propiciar mayor celeridad en el trámite del procedimiento ordinario y evitar el diferimiento de las audiencias.

43. Ello porque si bien podría considerarse que el propósito del legislador, al modificar el texto del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo y establecer que la omisión en la exhibición del cuestionario relativo a la prueba pericial dará

---

<sup>15</sup> **"Artículo 685.** El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

"Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta ley."

<sup>16</sup> "39. Modificar la estructura de la primera audiencia en el procedimiento ordinario, para que sólo sea de: conciliación, demanda y excepciones y, una segunda audiencia, de ofrecimiento y admisión de pruebas. Con ello se propicia mayor celeridad en el trámite del procedimiento ordinario y se erradican prácticas de simulación que retardan el procedimiento, como el diferimiento de la audiencia en más de una ocasión, con el pretexto de la celebración de pláticas conciliatorias."



lugar a la no admisión de la prueba, fue la de impulsar la celeridad en el desarrollo del proceso laboral, lo cierto es que no podría considerarse que dicha hipótesis legal deba aplicarse indiferenciada e indiscriminadamente, incluyendo aquellos casos en los que la necesidad de ofrecer la prueba pericial surge al momento de la audiencia de ofrecimiento de pruebas.

44. Por el contrario, el propio legislador contempló que existen supuestos en que, aun habiendo pasado la etapa de ofrecimiento de pruebas, las partes se encuentran en aptitud de ofrecer nuevas pruebas, siempre que se encuentren relacionadas por su contraparte o que se encuentren orientadas a demostrar sus objeciones.

45. Ello, en tanto que el artículo 880<sup>17</sup> de la Ley Federal del Trabajo, entre otras cosas, establece: a) las pruebas ofrecidas por las partes deben estar relacionadas con los hechos controvertidos cuando no hayan sido confesados por las partes;<sup>18</sup> b) al iniciar la audiencia, la parte actora ofrecerá sus pruebas y posteriormente lo hará el demandado, quien además podrá objetar las de su contrario y éste a su vez las de aquél; y, c) las partes pueden ofrecer nuevas pruebas, siempre que se relacionen con las ofrecidas por la contraparte, así como las que tiendan a justificar sus objeciones a las mismas, en tanto no se haya cerrado la audiencia, y por una sola vez.

46. Además, el diverso artículo 811,<sup>19</sup> de la ley laboral establece que en los casos en que un documento se objete en cuanto a contenido, firma o huella

<sup>17</sup> **Artículo 880.** La audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas se desarrollará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 875 de esta ley y de acuerdo con las normas siguientes: (Reformada, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"I. El actor ofrecerá sus pruebas en relación con los hechos controvertidos. Inmediatamente después el demandado ofrecerá sus pruebas y podrá objetar las de su contraparte y aquél a su vez podrá objetar las del demandado;

(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"II. Las partes podrán ofrecer nuevas pruebas, siempre que se relacionen con las ofrecidas por la contraparte, así como las que tiendan a justificar sus objeciones a las mismas, en tanto no se haya cerrado la audiencia, y por una sola vez."

<sup>18</sup> **Artículo 777.** Las pruebas deben referirse a los hechos controvertidos cuando no hayan sido confesados por las partes."

<sup>19</sup> **Artículo 811.** Si se objeta la autenticidad de algún documento en cuanto a contenido, firma o huella digital; las partes podrán ofrecer pruebas con respecto a las objeciones, las que se recibirán,



digital, las partes podrán ofrecer pruebas de sus objeciones, las que se recibirán si fueren procedentes, en la audiencia de desahogo de pruebas.

47. Por tanto, si bien el artículo 780 de la ley laboral dispone que las pruebas deben ofrecerse acompañadas de todos los elementos necesarios para su desahogo y el diverso artículo 823 señala expresamente que la omisión de exhibir el cuestionario relativo al desahogo de la prueba pericial ocasionara su no admisión, dicha hipótesis no debe aplicarse indiferenciada e indiscriminadamente, en tanto que la propia ley autoriza a las partes a ofrecer los medios de prueba tendientes a acreditar sus objeciones a la autenticidad de los documentos exhibidos por su contraria.

48. En ese sentido, en los casos en que al momento de la audiencia una de las partes hace valer su derecho a objetar en autenticidad de contenido, firma, o huella digital las pruebas documentales presentadas por su contraparte, ofreciendo la pericial sin acompañar en ese instante el cuestionario respectivo, la autoridad no debe desecharla por el contrario debe dar oportunidad al oferente de la pericial para que cumpla con lo previsto en la ley y aporte los elementos que la complementen, es decir, otorgarle tiempo para que pueda elaborar el cuestionario y presentar las copias respectivas.

49. Esto es, en esos casos de excepción a la regla general la Junta tiene obligación de proveer lo necesario para la preparación de la prueba pericial y, en consecuencia, en lugar de proceder a desecharla debe requerir a la oferente para que exhiba tales elementos dentro del término genérico de tres días, atento lo dispuesto por el artículo 735 de la Ley Federal del Trabajo.

50. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

**PRUEBA PERICIAL EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. NO DEBE DESECHARSE, CUANDO AL MOMENTO DE OFRECERLA NO SE ACOMPAÑA**

---

si fueren procedentes, en la audiencia de desahogo de pruebas a que se refiere el artículo 884 de esta ley."



EL CUESTIONARIO PARA SU DESAHOGO, EN LOS CASOS EN QUE SE BUSCA DEMOSTRAR LAS OBJECIONES FORMULADAS A LAS DOCUMENTALES QUE LA CONTRAPARTE DEL OFERENTE EXHIBE EN LA AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 823 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2012).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si en los casos en que durante el desarrollo de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, una de la partes en el juicio laboral ofrece la prueba pericial con el propósito de demostrar sus objeciones formuladas en relación con una prueba documental de su contraparte, sin exhibir el cuestionario respectivo, la Junta laboral debe tener por no admitida la prueba, atendiendo al texto del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, o bien, si debe prevenir al oferente para que lo exhiba.

Criterio jurídico. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que en los casos en que al momento de la audiencia una de las partes hace valer su derecho a objetar en autenticidad de contenido, firma, o huella digital las pruebas documentales presentadas por su contraparte, ofreciendo la pericial sin acompañar en ese instante el cuestionario respectivo, la autoridad no debe desecharla, por el contrario, debe dar oportunidad al oferente de la pericial para que cumpla con lo previsto en la ley y aporte los elementos que la complementen, es decir, otorgarle tiempo para que pueda elaborar el cuestionario y presentar las copias respectivas.

Justificación. Si bien el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir del 1 de diciembre de 2012 y anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, establece expresamente que la misión de exhibir el cuestionario relativo al desahogo de la prueba pericial dará lugar a que la Junta no admita la prueba, lo cierto es que su interpretación debe realizarse atendiendo a los principios de economía, concentración y sencillez en el proceso, así como a las reglas de la lógica, pues atendiendo a que los artículos 811 y 880, fracción II, del mencionado ordenamiento, autorizan a las partes a ofrecer pruebas en relación con las objeciones a las pruebas de su contraparte, se concluye que en los casos en que al momento de la



audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, una de las partes hace valer su derecho a objetar en autenticidad de contenido, firma o huella digital alguna de las pruebas documentales de su contraparte, ofreciendo la pericial sin acompañar en ese instante el cuestionario respectivo, la autoridad no debe desecharla, sino que debe dar oportunidad al oferente de la prueba pericial para que elabore el cuestionario respectivo.

Por lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Existe contradicción de tesis denunciada entre el criterio sustentado por el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.**

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en la presente resolución.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de 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 P./J. 16/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**PRUEBA PERICIAL EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. NO DEBE DESECHARSE, CUANDO AL MOMENTO DE OFRECERLA NO SE ACOMPAÑA EL CUESTIONARIO PARA SU DESAHOGO, EN LOS CASOS EN QUE SE BUSCA DEMOSTRAR LAS OBJECIONES FORMULADAS A LAS DOCUMENTALES QUE LA CONTRAPARTE DEL OFERENTE EXHIBE EN LA AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 823 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2012).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si en los casos en que durante el desarrollo de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, una de la partes en el juicio laboral ofrece la prueba pericial con el propósito de demostrar sus objeciones formuladas en relación con una prueba documental de su contraparte, sin exhibir el cuestionario respectivo, la Junta laboral debe tener por no admitida la prueba, atendiendo al texto del artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, o bien, si debe prevenir al oferente para que lo exhiba.

Criterio jurídico. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que en los casos en que al momento de la audiencia una de las partes hace valer su derecho a objetar en autenticidad de contenido, firma, o huella digital las pruebas documentales presentadas por su contraparte, ofreciendo la pericial sin acompañar en ese instante el cuestionario respectivo, la autoridad no debe desecharla, por el contrario, debe dar oportunidad al oferente de la pericial para que cumpla con lo previsto en la ley y aporte los elementos que la complementen, es decir, otorgarle tiempo para que pueda elaborar el cuestionario y presentar las copias respectivas.

Justificación. Si bien el artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir del 1 de diciembre de 2012 y anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019, establece expresamente que la misión de exhibir el cuestionario relativo al desahogo de la prueba pericial dará lugar a que la Junta no admita la prueba, lo cierto es que su interpretación debe realizarse atendiendo a los princi-



pios de economía, concentración y sencillez en el proceso, así como a las reglas de la lógica, pues atendiendo a que los artículos 811 y 880, fracción II, del mencionado ordenamiento, autorizan a las partes a ofrecer pruebas en relación con las objeciones a las pruebas de su contraparte, se concluye que en los casos en que al momento de la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, una de las partes hace valer su derecho a objetar en autenticidad de contenido, firma o huella digital alguna de las pruebas documentales de su contraparte, ofreciendo la pericial sin acompañar en ese instante el cuestionario respectivo, la autoridad no debe desecharla, sino que debe dar oportunidad al oferente de la prueba pericial para que elabore el cuestionario respectivo.

## 2a./J. 12/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 140/2021. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 1 de septiembre 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: Elizabeth Miranda Flores.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 375/2020, el sustentado por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 637/2018, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo directo 460/2019.

Tesis de jurisprudencia 12/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. ES PROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE EN DEFINITIVA QUE LOS CONTRIBUYENTES SE UBICAN EN EL SUPUESTO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE JUNIO DE 2018, CUANDO ES EMITIDA Y/O NOTIFICADA FUERA DEL LÍMITE TEMPORAL CORRESPONDIENTE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 125/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 11 DE AGOSTO 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: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

Ciudad de México. Sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al once de agosto de dos mil veintiuno.

## II. Competencia

4. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos primero transitorio, fracción II, y quinto transitorio, de la reforma publicada el siete de junio de dos mil veintiuno; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con los numerales primero transitorio, fracción II y quinto transitorio, de la actual ley orgánica, publicada en la misma fecha que la referida reforma, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que



se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre resoluciones de dos Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, cuyo conocimiento es competencia de la Sala debido a que el tema del asunto corresponde a la materia administrativa, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### III. Legitimación del denunciante

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>1</sup> en su texto vigente al momento en que se efectuó, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco.

### IV. Criterios de los órganos contendientes

6. A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis resulta conveniente reseñar los criterios adoptados por los órganos contendientes en las sentencias que emitieron.

#### **a. Revisión fiscal 77/2019, resuelta en sesión de doce de diciembre de dos mil diecinueve, por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco.**

7. La autoridad fiscal dictó resolución definitiva en términos del artículo 69-B, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, la cual fue impugnada por el contribuyente en sede administrativa. Posteriormente, dicho contribuyente promovió juicio contencioso administrativo contra la resolución emitida en el recurso administrativo, en el que la autoridad fiscal ordenó dejar sin efectos esa determinación y emitir una nueva resolución.

<sup>1</sup> Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



8. Una vez tramitado el juicio, la Sala dictó sentencia en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad emitiera otra resolución, en la que atendiendo a lo resuelto por la Sala dejara insubsistente la última resolución que puso fin al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, precisando que cesaron los efectos de la presuntiva efectuada a la actora a través del oficio individual de dieciséis de marzo de dos mil dieciocho.

9. En contra de dicha sentencia, la autoridad promovió recurso de revisión fiscal, del cual correspondió conocer al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, el cual determinó que el recurso era procedente en razón de su cuantía, de conformidad con el artículo 63, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por el monto de los comprobantes fiscales de las operaciones que se estimaron inexistentes, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en la resolución que debía quedar insubsistente.

10. Además, en lo que aquí interesa, consideró que también era procedente el recurso, porque **la Sala sustentó la nulidad en un pronunciamiento de fondo**, ya que, en primer lugar, estimó fundado el argumento en el que la parte actora combatió la notificación, realizada por medio del buzón tributario, relativa a la resolución contenida en el oficio por la que la autoridad fiscal dictó resolución definitiva en términos del artículo 69-B, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación; y, estimó igualmente fundada la causal de anulación hecha valer en contra de la resolución impugnada, al considerar que **dicha resolución fue notificada después de los treinta días posteriores** a que: (a) hubiera transcurrido el plazo para aportar pruebas e información sin que el contribuyente manifestara lo que a su derecho conviniera, sin que solicitara prórroga; (b) se realizara la entrega de la información; o, en su caso, (c) se desahogara el requerimiento de la autoridad o transcurriera el plazo sin que el particular lo hubiera desahogado; plazo que se desprendía del sistema normativo conformado por los artículos 69-B del Código Fiscal de la Federación, y 70 del reglamento del citado código y en la regla 1.4 de las resoluciones misceláneas fiscales para dos mil dieciséis y dos mil diecisiete.

11. Determinación que adoptó con apoyo en la contradicción de tesis 122/2019 y en la jurisprudencia 2a./J. 94/2019 (10a.) que emanó de ella, susten-



tada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN PREELIMINAR DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. QUEDA SIN EFECTOS CUANDO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA ELLO NO SE NOTIFICA LA RESOLUCIÓN QUE LA CONFIRMA Y DECIDE EN DEFINITIVA SOBRE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS CONTRIBUYENTES QUE SE UBICAN EN EL SUPUESTO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (SISTEMA NORMATIVO VIGENTE EN 2016 Y 2017)."<sup>2</sup>

**12.** Razón por la cual, el Tribunal Colegiado advirtió que la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad emitiera otra en la que atendiendo a lo resuelto en la sentencia recurrida, dejara insubsistente la resolución que puso fin al procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, precisando que cesaron los efectos de la presunción preliminar de inexistencia de operaciones efectuada al actor.

**13.** En ese sentido, el Tribunal Colegiado destacó que en la contradicción de tesis 122/2019, esta Segunda Sala estableció que **la nulidad de la resolución que resuelve en definitiva sobre una presunción de inexistencia de operaciones, debido a que ya no tiene efectos por haberse hecho fuera del plazo para tal efecto** (límite temporal perentorio), **constituía**, más que un requisito formal, **una cuestión de fondo del asunto**, dada la naturaleza del procedimiento. En consecuencia, el órgano colegiado consideró que debido a que la nulidad no había derivado de vicios meramente formales o de procedimiento, sino **por vicios de fondo, el recurso era procedente**.

**b. Revisión fiscal 211/2019, resuelta el diez de octubre de dos mil diecinueve por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México.**

**14.** La autoridad fiscal emitió resolución definitiva a que se refiere el artículo 69-B, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación. Inconforme con esta

<sup>2</sup> Registro digital: 2020266, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo II, julio de 2019, página 939.



determinación, la contribuyente promovió juicio contencioso administrativo y seguido el juicio por sus etapas legales, se declaró la nulidad de dicha resolución administrativa.

**15.** En contra de esa determinación, la autoridad promovió recurso de revisión fiscal, del que correspondió conocer al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, el cual resolvió que el recurso de revisión fiscal interpuesto por la autoridad demandada era **improcedente, ya que la causa de anulación consistió en un vicio formal.**

**16.** En principio, destacó que esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 256/2010, consideró que el recurso de revisión es procedente sólo en casos excepcionales, por lo que es improcedente en los supuestos en que la Sala haya declarado la nulidad por violaciones de carácter formal.

**17.** Lo anterior, dado que la Sala en ese tipo de sentencias no emite pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, por no resolver el contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que solamente se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación.

**18.** Añadió que en esos casos no se cumplía el requisito de importancia y trascendencia. Determinación que sustentó en la jurisprudencia emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 2a./J. 150/2010, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", cuya aplicación se precisó en la jurisprudencia 2a./J. 88/2011, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO



LO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010)."<sup>3</sup>

19. Puntualizó que en este último criterio esta Sala especificó que la jurisprudencia 2a./J. 150/2010 es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios formales, ya que su estudio abarcó todos los casos en los que la anulación derive de la actualización de vicios de naturaleza estrictamente formal, al margen de la materia de dichos casos, como consecuencia de que en esos supuestos no se colman los requisitos de importancia y trascendencia y, por ende, no se cumple con la característica de excepcionalidad del recurso de revisión fiscal.

20. El Tribunal Colegiado indicó que la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada porque la autoridad demandada no respetó el plazo de treinta días para emitir la resolución impugnada, se trata de un vicio formal; en consecuencia, resolvió que el **recurso de revisión fiscal era improcedente, debido a que la causa de anulación no se refirió a ningún aspecto de fondo.**

## V. Existencia de la contradicción de tesis

21. De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una contradicción de tesis existe cuando concurren los siguientes supuestos:

- Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes.
- Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

22. Además, el Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que la contradicción de tesis es existente, independientemente de que las resoluciones

<sup>3</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 383, registro digital: 161191.





DOS 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."

**23.** Asimismo, ha considerado que para que exista la contradicción es indispensable que lo afirmado en una sentencia se niegue en la otra o viceversa y que, además, la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad, de manera que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el propósito de unificar criterios y, en consecuencia, dar seguridad jurídica.

**24.** Además, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

**25.** En ese sentido, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque a



partir de dichos elementos particulares se construyó el criterio jurídico o la legislación o, incluso, jurisprudencia aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse ya que no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar una jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.

26. Apuntado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **existe la contradicción de tesis**, ya que ambos órganos jurisdiccionales se pronunciaron sobre un mismo punto jurídico, a saber: la procedencia del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo en el que la Sala había declarado la nulidad de las resoluciones impugnadas porque la autoridad administrativa no había emitido o notificado la resolución definitiva con la que culmina el procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación en el plazo de treinta días.

27. Y, arribaron a determinaciones distintas, en relación con el tipo de pronunciamiento por el que la Sala había declarado la nulidad de la resolución o resoluciones impugnadas, ya que mientras el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco consideró que la notificación de la resolución fuera del plazo referido era un **vicio material y, por ende, la razón por la que se declaró la nulidad fue de fondo**, con base en lo resuelto por esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 122/2019, por lo que concluyó que el **recurso de revisión era procedente**.

28. En cambio, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, consideró que el **vicio con base en el cual la Sala declaró la nulidad fue meramente formal**, al ser **emitida** fuera del plazo, y, por ende, el **recurso de revisión era improcedente**, al incumplir con el requisito de importancia y trascendencia.

29. Cabe destacar que en la sentencia reclamada<sup>5</sup> en el juicio de amparo resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, se analizó el artículo 69-B del Có-

<sup>5</sup> Remitida por la Sala al correo oficial de la secretaria proyectista.



digo Fiscal de la Federación vigente en dos mil dieciocho, antes de la reforma de veinticinco de junio de ese año, mientras que de la ejecutoria emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, se aprecia que el procedimiento administrativo respectivo inició en dos mil diecisiete, por lo que la norma aplicable fue la vigente en ese año.

**30.** No obsta lo anterior, para que se configure la contradicción, ya que el texto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta la reforma de veinticinco de junio de dos mil dieciocho, es el mismo que estuvo vigente en dos mil diecisiete.

**31.** Tampoco es obstáculo que en un asunto la resolución haya sido notificada fuera del plazo y en la otra emitida fuera de éste, ya que debe ser emitida y notificada al contribuyente en el mismo plazo.

**32.** Conforme a lo expuesto, al existir discrepancia entre los criterios contendientes en tanto que en uno se afirma lo que en el otro se niega, esta Segunda Sala considera que existe la contradicción de tesis denunciada y que el **punto a dilucidar** consiste en resolver: si procede o no el recurso de revisión fiscal contra la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo, en la que se declara la nulidad de la resolución que decide en definitiva que los contribuyentes se ubican en el supuesto del primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, por haber sido emitida y/o notificada fuera del límite temporal.

## VI. Estudio

**33.** De acuerdo con el punto de contradicción precisado con anterioridad, resulta de suma importancia traer a colación lo resuelto por esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 122/2019,<sup>6</sup> en la que se analizó el artículo 69-B del

<sup>6</sup> Fallada en sesión de veintidós de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Medina Mora Icaza (ponente), Franco González Salas (con reservas), Esquivel Mossa y Laynez Potisek. La Ministra Esquivel Mossa votó a favor de la primera tesis, pero contra consideraciones de la segunda y el Ministro Pérez Dayán en contra de la primera tesis y a favor de la segunda.



Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, que como se dijo, fue el mismo que estuvo vigente hasta la reforma de junio de dos mil dieciocho, cuyo texto establecía:

**"Artículo 69-B.** Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

"Transcurrido dicho plazo, la autoridad, en un plazo que no excederá de cinco días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer; notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario y publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, únicamente de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. **En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.**

"Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.



"Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo tercero de este artículo, contarán con treinta días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este código.

"En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este código."

**34.** En dicha resolución esta Sala indicó que en el párrafo primero del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación se establece a favor de la autoridad administrativa una presunción que le permite advertir la inexistencia de operaciones cuando: **(a)** advierta que los emisores de los comprobantes fiscales no cuenten con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes; o bien, **(b)** que dichos contribuyentes se encuentren no localizados.

**35.** Precisó que dicha presunción admite prueba en contrario, que del segundo párrafo se desprende que los gobernados tienen un plazo de quince días para aportar pruebas y argumentos para destruir la presunción de inexistencia de operaciones y, que, en el párrafo tercero, se regula el procedimiento de revisión que debe instrumentar la autoridad para determinar si el contribuyente realiza o no las operaciones que ampara, conforme a lo cual debe realizar lo siguiente:

- Valorar las pruebas y defensas que se hayan hecho valer por el contribuyente revisado.



- Notificar la resolución respectiva a los contribuyentes por medio de buzón tributario.

- Respecto de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputaron, publicar un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, en relación con el cual, la autoridad tiene prohibido publicar el listado de contribuyentes que se encuentren definitivamente en el supuesto de operaciones inexistentes antes de los treinta días posteriores a la fecha de notificación de la resolución definitiva.

**36.** En dicha contradicción esta Sala definió el criterio que debía prevalecer sobre dos puntos de derecho.

**37.** Respecto del primero, determinó **cuál era el plazo con el que contaba la autoridad para definir la situación jurídica de los contribuyentes**, para lo cual esta Sala analizó el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación y determinó que del tercer párrafo del artículo analizado sólo se advertía la previsión legislativa acerca de que, transcurrido el término para que el contribuyente desvirtuara la presunción de inexistencia de operaciones amparadas en los comprobantes fiscales que emitió, la autoridad tenía un plazo diverso que no excedería de cinco días para valorar las pruebas y defensas hechas valer, pero que dicho plazo de cinco días no implicaba que dentro del mismo lapso emitiera y notificara la resolución respecto de las operaciones que *a priori* detectó y presumió inexistentes.

**38.** De manera que esta Sala concluyó que esa disposición preveía dos situaciones jurídicas respecto al actuar de la autoridad: la primera, la valoración de pruebas y defensas que se hubieran hecho valer para desvirtuar la presunción de operaciones inexistentes, para lo cual se establecía el plazo de cinco días; y, la segunda, la forma en que habría de notificarse la resolución que decidiera si el contribuyente desvirtuó o no la presunción de mérito, sin que ahí se delimitara el plazo.

**39.** Sin embargo, ésta determinó que **sí existía un plazo**, de conformidad con el sistema normativo conformado por el artículo 69-B del Código Fiscal de



la Federación y 70 de su reglamento<sup>7</sup> y la regla 1.4 de las resoluciones misceláneas fiscales para dos mil dieciséis y dos mil diecisiete,<sup>8</sup> del cual se desprendería que **la autoridad podía definir y notificar la situación jurídica de los contribuyentes exclusivamente en los treinta días posteriores** a que ocurriera alguno de los tres supuestos siguientes: **(a)** que hubiera transcurrido el plazo para aportar pruebas e información, sin que manifestara lo que a su derecho conviniera, ni solicitara prórroga; **(b)** que se realizara la entrega de la información; o, en su caso, **(c)** se desahogara el requerimiento de la autoridad o transcurriera el plazo sin que el particular lo hubiera desahogado.

**40.** Respecto del otro punto de contradicción, esta Sala definió que la **consecuencia jurídica** a determinar en el juicio contencioso administrativo cuando la autoridad fiscal emitiera la correspondiente resolución fuera del plazo era la **nulidad lisa y llana, originada en un vicio material y no meramente formal, de conformidad con la naturaleza del procedimiento.**

**41.** Para arribar a lo anterior, reiteró conforme al análisis jurisprudencial de esta misma Sala, que el procedimiento en cuestión no era sancionador, ni relacionado con una facultad de comprobación, por lo que la consecuencia de que la autoridad no respetara el plazo para determinar la realidad jurídica sobre la situación de los contribuyentes no podía consistir en sujetar al contribuyente a un nuevo límite temporal, como el de la caducidad contemplado en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.

**42.** Lo anterior, ya que además de ser contrario a la naturaleza de ese procedimiento sujetarlo a un plazo tan amplio, no actualizaba el supuesto de un procedimiento de auditoría iniciado de oficio por la autoridad fiscal para determinar contribuciones omitidas o imponer sanciones, aspecto distinto a lo determinado por esta Suprema Corte en los precedentes en los que se ha establecido que la consecuencia jurídica para ciertas infracciones o incumplimiento de obligaciones es la caducidad de las facultades de la autoridad.

<sup>7</sup> El texto de esta norma reglamentaria también estuvo vigente en dos mil dieciocho.

<sup>8</sup> Cabe destacar, en lo que interesa para la resolución de esta contradicción de tesis, que la regla 1.4. de la Resolución miscelánea fiscal de dos mil dieciocho, conforme a la cual se resolvió el asunto proveniente de la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, preveía el mismo plazo de treinta días para emitir la resolución correspondiente.



43. Por ello, esta Sala consideró que el legislador no previó la obligación a cargo de la autoridad de acreditar la inexistencia de las operaciones, lo que se justificaba ya que la presunción tenía límites objetivos relacionados con diversas causas derivadas de la falta de capacidad operativa del contribuyente para llevar a cabo las actividades que ostentaba.

44. Bajo ese orden de ideas, esta Sala consideró que la presunción se estableció a favor de la autoridad y que el procedimiento no se orientaba a demostrar o a comprobar la hipótesis de inexistencia de operaciones; sino en su caso, a que el particular pudiera desvirtuarla mediante la aportación de pruebas; sin embargo, era una medida cuya constitucionalidad se encontraba inmersa en criterios de razonabilidad, en los que **la presunción preliminar que corre a favor de la autoridad debe entenderse limitada.**

45. En dicha contradicción se puntualizó que esos límites objetivos, en atención a las características singulares y especiales del procedimiento, si bien era cierto que podían entenderse como garantías a favor de los particulares; también lo era que constituían elementos esenciales para la eficacia y eficiencia de un procedimiento de gran relevancia para el orden público e interés general. Y dentro de esos límites, se encontraba el temporal, para la determinación en definitiva sobre la presunta inexistencia de operaciones de un contribuyente.

46. De manera que esta Sala concluyó que al ser un **límite que funcionaba como garantía al particular de que una presunción inicial y de carácter preliminar a favor de la autoridad**, en un procedimiento que no era sancionador ni de comprobación, **no podía permanecer indefinidamente**; sino que dicha presunción estaba sujeta a un periodo en el que la autoridad podía confirmarla en definitiva de no ser desvirtuada por el particular. Determinación de la que dependía no únicamente la situación del contribuyente emisor de los comprobantes (que presuntamente facturó operaciones simuladas), sino la de diversos contribuyentes que los hubieran recibido y quienes les dieron efectos fiscales.

47. Pero más allá de una garantía, esta Sala estableció que constituía un elemento propio y esencial del procedimiento donde fue el mismo legislador el que diseñó un mecanismo ágil y expedito, con plazos que, a propuesta de la



autoridad administrativa, en disposiciones generales, se consideraron pertinentes para evaluar las pruebas aportadas por los particulares y, eventualmente, confirmar, so pena de considerarse desestimada, la presunción preliminar sobre la inexistencia de operaciones.

48. Asimismo, esta Sala consideró que lo anterior implicaba que un retraso en la resolución definitiva permitiría la continuidad en la emisión de comprobantes fiscales que ampararan operaciones presuntamente inexistentes que, de confirmarse la presunción, perderían su efecto fiscal y, que, si uno de los propósitos era establecer un procedimiento ágil y eficiente para hacer frente a la práctica indebida de "tráfico de comprobantes fiscales", se restaría eficacia al procedimiento.

49. Consecuentemente, esta Sala estableció que nada justificaría el hecho de que la autoridad se retrasara en emitir una resolución, porque en realidad la presunción de inexistencia corría a su favor, de manera que si las pruebas aportadas por el particular resultaban insuficientes para desvirtuarla, lo conducente era que se confirmara la presunción definitiva, no sólo en función de la seguridad jurídica de los contribuyentes emisores; sino del contexto, importancia del procedimiento, su interés general y de la multiplicidad de relaciones jurídicas que dependían de ello.

50. De manera que la **presunción preliminar de inexistencia de operaciones** a favor de la autoridad se encontraba vigente y sujeta a un **límite temporal de carácter perentorio**; por lo que transcurrido el plazo **sin que se confirmara** mediante la resolución definitiva que así lo declarara, debía entenderse que **la presunción respecto de los comprobantes fiscales que dio origen al procedimiento había cesado sus efectos**. Cuestión que implicaba que, al no tratarse de facultades de comprobación o sanción, no impedía que la autoridad volviera a iniciar el procedimiento.

51. Incluso, para demostrar que ésa debía ser la consecuencia de que la resolución definitiva no fuera emitida en el plazo correspondiente, esta Segunda Sala acudió, de manera ilustrativa, al posterior texto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, reformado mediante publicación realizada el veinticinco de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación, de la que



se advertía que el legislador dispuso que consistía en dejar sin efectos la presunción respecto de los comprobantes fiscales observados.

**52.** Esta Sala especificó que debido a las particularidades del procedimiento, tampoco podía configurarse una negativa ficta, puesto que la oportunidad otorgada al particular para desvirtuar la presunción formaba parte de un procedimiento de oficio iniciado por la autoridad, sin que mediara petición o promoción del contribuyente, donde además **el plazo era un límite temporal que sustentaba la vigencia de la presunción preliminar de inexistencia de operaciones en tanto fuera o no confirmada en definitiva**, por lo que no era posible considerar que el efecto de exceder el término sin que la autoridad se pronunciara sobre la situación del contribuyente fuera que el particular no había desvirtuado la presunción.

**53.** Y, por último, determinó que la consecuencia jurídica era la nulidad lisa y llana, con base en los artículos 51, fracción IV, y 52, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

**54.** Lo anterior, ya que el acto había sido dictado en contravención a las disposiciones aplicadas **en cuanto al fondo del asunto, puesto que al pronunciarse en definitiva sobre una presunción de inexistencia de operaciones que ya no tenía efectos por haberse hecho fuera del plazo (límite temporal perentorio), atendiendo a la naturaleza del procedimiento, constituía una cuestión de fondo, más que un requisito formal.**

**55.** Por ello, la resolución administrativa que pretendiera confirmar en definitiva la presunción preliminar de inexistencia de operaciones emitida por la autoridad fiscal fuera del límite temporal de carácter perentorio de existencia y validez debía quedar totalmente sin efectos, cuando fuera impugnada mediante juicio contencioso por el contribuyente.

**56.** Las consideraciones dieron origen a las siguientes jurisprudencias:

"PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. PLAZO PARA DECIDIR EN DEFINITIVA SOBRE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS CONTRIBUYENTES QUE SE UBICAN EN EL SUPUESTO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL



ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (SISTEMA NORMATIVO VIGENTE EN 2016 Y 2017). De conformidad con el sistema normativo integrado por los artículos 69-B del Código Fiscal de la Federación y 70 de su Reglamento, y por las reglas 1.4. de las Resoluciones Misceláneas Fiscales para 2016 y 2017, cuando las autoridades fiscales presuman la inexistencia o simulación de operaciones amparadas en comprobantes fiscales notificarán a cada contribuyente emisor que se encuentre en esa situación preliminar, quien contará con un plazo de 15 días –que puede ampliarse por 10 más previa solicitud del interesado– para comparecer a aportar pruebas o información que demuestren lo contrario. La autoridad dispone de 5 días para su valoración o, en su caso, para solicitar más información al contribuyente, y con base en la información recabada, la autoridad puede desestimar la presunción preliminar de inexistencia de operaciones, o bien, resolver confirmarla en definitiva, caso en el cual debe notificar tal situación jurídica a los contribuyentes en los 30 días posteriores a que: (i) hubiera transcurrido el plazo para aportar pruebas e información sin que el contribuyente manifieste lo que a su derecho convenga, y sin que solicite prórroga; (ii) se realice la entrega de la información o, en su caso, (iii) se desahogue el requerimiento de la autoridad o transcurra el plazo para ello sin que el particular lo hubiera desahogado."<sup>9</sup>

"PRESUNCIÓN PREELIMINAR DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. QUEDA SIN EFECTOS CUANDO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA ELLO NO SE NOTIFICA LA RESOLUCIÓN QUE LA CONFIRMA Y DECIDE EN DEFINITIVA SOBRE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS CONTRIBUYENTES QUE SE UBICAN EN EL SUPUESTO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN (SISTEMA NORMATIVO VIGENTE EN 2016 Y 2017). El artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación expresa límites objetivos en su configuración legislativa, dentro de los que se encuentra el límite temporal para la determinación en definitiva sobre la presunta inexistencia de operaciones de un contribuyente que emite comprobantes fiscales. Cuando la autoridad fiscal inicia el procedimiento y notifica a los contribuyentes emiso-

<sup>9</sup> Jurisprudencia 2a./J. 93/2019 (10a.), registro digital: 2020265, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo II, julio de 2019, página 938.



res que se encuentran en una situación de presunción de inexistencia de operaciones, tal condición jurídica es de carácter preliminar, pues sólo permanece vigente y tiene eficacia plena hasta que se cumpla el plazo máximo para que, en su caso, se confirme en definitiva. Por tanto, si la presunción preliminar de inexistencia de operaciones a favor de la autoridad se encuentra sujeta a un límite temporal de carácter perentorio, cuando transcurra el plazo sin que se hubiera confirmado en definitiva mediante resolución que así lo declare debe entenderse que han cesado sus efectos. En consecuencia, en aquellos supuestos en que la autoridad determine fuera del límite temporal que los contribuyentes se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, y los particulares acudan a defender sus derechos por la vía contencioso administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberá declarar su nulidad con fundamento en el artículo 51, fracción IV, en relación con el 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>10</sup>

**57.** Conforme a lo expuesto, se concluye que si la Sala, en el juicio contencioso administrativo, declara la nulidad de la resolución adoptada en términos del tercer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en la que la autoridad determina que un contribuyente se encuentra de manera definitiva en el supuesto previsto en el primer párrafo del mismo artículo, al considerar que dicha autoridad se pronunció sobre una presunción de inexistencia de operaciones que ya no tenía efectos porque **emitió y notificó dicha resolución fuera del plazo** (límite temporal perentorio), la causa de anulación se sustenta en una **cuestión de fondo** y no meramente formal, atendiendo a la naturaleza del procedimiento.

**58.** En consecuencia, se cumple con el requisito establecido en el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Jurisprudencia 2a./J. 94/2019 (10a.), registro digital: 2020266, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo II, julio de 2019, página 939.

<sup>11</sup> **Artículo 63.** Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que



relativo a la importancia y trascendencia del asunto y, por ende, es procedente el recurso de revisión contra dicha sentencia.

### VII. Criterio que debe prevalecer.

**59.** 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:

RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. ES PROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE EN DEFINITIVA QUE LOS CONTRIBUYENTES SE UBICAN EN EL SUPUESTO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE JUNIO DE 2018, CUANDO ES EMITIDA Y/O NOTIFICADA FUERA DEL LÍMITE TEMPORAL CORRESPONDIENTE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante en relación con la procedencia del recurso de revisión fiscal, pues mientras uno consideró que la declaración de nulidad ocasionada porque la autoridad administrativa notificó fuera del plazo correspondiente de treinta días, la resolución con la que culmina el procedimiento establecido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018, con base en la cual se considera que un contribuyente se encuentra de forma definitiva en la lista de aquellos que realizan operaciones

---

se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"...

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso."



inexistentes y, en consecuencia, los comprobantes fiscales expedidos no surten ni surtieron efectos legales, es un pronunciamiento de fondo y, por tanto, el recurso es procedente, para el otro órgano la anulación de la resolución definitiva por ser emitida fuera del límite temporal es un pronunciamiento de carácter formal y, en consecuencia, el recurso es improcedente.

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el recurso de revisión fiscal es procedente contra la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo en la que se declare la nulidad de la resolución que decide en definitiva que los contribuyentes se ubican en el supuesto del primer párrafo del referido artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, por haber sido emitida y/o notificada fuera del límite temporal.

**Justificación:** Para cumplir con el requisito de procedencia del recurso de revisión fiscal a que se refiere el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la nulidad de la resolución impugnada debe ser declarada por un pronunciamiento de fondo, requisito que se colma cuando en la sentencia se declara la nulidad de la resolución que determina en definitiva que los contribuyentes se encuentran en la situación a que se refiere el primer párrafo del aludido artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, por haber sido emitida y/o notificada fuera del límite temporal. Lo anterior, ya que como esta Segunda Sala resolvió en la contradicción de tesis 122/2019, pronunciarse en definitiva sobre una presunción de inexistencia de operaciones que ya no tenía efectos por haberse hecho fuera del plazo (límite temporal perentorio), constituye, más que un requisito formal, una cuestión de fondo del asunto, atendiendo a la naturaleza del procedimiento.

**60.** Por lo expuesto y fundado se

## **VI. 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.



TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; 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, 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 unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

**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 2a./J. 94/2019 (10a.) y 2a./J. 93/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 150/2010 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 694, con número de registro digital:163273.

La parte considerativa de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 122/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo II, julio de 2019, página 911, con número de registro digital: 28827.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. ES PROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE EN DEFINITIVA QUE LOS CONTRIBUYENTES SE UBICAN EN EL SUPUESTO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE JUNIO DE 2018, CUANDO ES EMITIDA Y/O NOTIFICADA FUERA DEL LÍMITE TEMPORAL CORRESPONDIENTE.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron de manera discrepante en relación con la procedencia del recurso de revisión fiscal, pues mientras uno consideró que la declaración de nulidad ocasionada porque la autoridad administrativa notificó fuera del plazo correspondiente de treinta días, la resolución con la que culmina el procedimiento establecido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018, con base en la cual se considera que un contribuyente se encuentra de forma definitiva en la lista de aquellos que realizan operaciones inexistentes y, en consecuencia, los comprobantes fiscales expedidos no surten ni surtieron efectos legales, es un pronunciamiento de fondo y, por tanto, el recurso es procedente, para el otro órgano la anulación de la resolución definitiva por ser emitida fuera del límite temporal es un pronunciamiento de carácter formal y, en consecuencia, el recurso es improcedente.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el recurso de revisión fiscal es procedente contra la sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo en la que se declare la nulidad de la resolución que decide en definitiva que los contribuyentes se ubican en el supuesto del primer párrafo del referido artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, por haber sido emitida y/o notificada fuera del límite temporal.

Justificación: Para cumplir con el requisito de procedencia del recurso de revisión fiscal a que se refiere el artículo 63, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la nulidad de la resolución impugnada debe ser declarada por un pronunciamiento de fondo, requisi-



to que se colma cuando en la sentencia se declara la nulidad de la resolución que determina en definitiva que los contribuyentes se encuentran en la situación a que se refiere el primer párrafo del aludido artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, por haber sido emitida y/o notificada fuera del límite temporal. Lo anterior, ya que como esta Segunda Sala resolvió en la contradicción de tesis 122/2019, pronunciarse en definitiva sobre una presunción de inexistencia de operaciones que ya no tenía efectos por haberse hecho fuera del plazo (límite temporal perentorio), constituye, más que un requisito formal, una cuestión de fondo del asunto, atendiendo a la naturaleza del procedimiento.

## 2a./J. 9/2021 (11a.)

Contradicción de tesis 125/2021. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de agosto 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: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Liliana Hernández Paniagua.

### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión fiscal 77/2019, y el diverso sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 211/2019.

**Nota:** La parte considerativa de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 122/2019 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo II, julio de 2019, página 911, con número de registro digital: 28827.

Tesis de jurisprudencia 9/2021 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de septiembre de de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de noviembre 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

#### **SUCESIÓN EN MATERIA AGRARIA. COMPRENDE LOS DERECHOS AGRARIOS DE LOS POSESIONARIOS REGULARES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY AGRARIA).**

Hechos: Una persona promovió en vía de jurisdicción voluntaria la sucesión intestamentaria de los derechos agrarios de posesión que pertenecieron a su cónyuge, amparados en un certificado parcelario. El Tribunal Unitario Agrario consideró improcedente la sucesión solicitada al estimar que conforme al artículo 18 de la Ley Agraria, la sucesión en materia agraria únicamente operaba respecto de los ejidatarios. Por tanto, determinó que los derechos de posesión del cónyuge fallecido no resultaban susceptibles de transmitirse por herencia. En contra de esa determinación se promovió juicio de amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la correcta interpretación del artículo 18 de la Ley Agraria, debe ser en el sentido de que también los posesionarios regulares tienen derecho a designar a quien deba sucederles en sus derechos agrarios.

Justificación: De una interpretación sistemática de los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17 de la Ley Agraria y 22, fracción VIII, 77, 78, 79, 80, 85 y 86 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, se colige que los posesionarios regulares también pueden suceder sus derechos agrarios, es decir, aquellos derechos que les han sido otorgados o reconocidos por la asamblea ejidal, o bien, aquellos decretados mediante resolución judicial, que se encuentren amparados por el certificado correspondiente. Lo anterior, en virtud de que en la medida en que los posesionarios regulares



tienen derechos agrarios reconocidos por la ley y están amparados mediante un certificado expedido por autoridad competente, también pueden transmitir dichos derechos a quienes consideren sus legítimos herederos o a quien estimen deban sucederles en sus derechos agrarios. Considerar la interpretación literal del artículo 18 de la Ley Agraria, implicaría que los únicos sujetos agrarios que pueden heredar sus derechos a través de la institución de la sucesión agraria son los ejidatarios, dejando fuera a los demás sujetos agrarios a los que los demás ordenamientos legales de la materia les reconocen la facultad de designar a quien debe sucederles en sus derechos, como son los comuneros y los poseisionarios, violando con ello los derechos que les han sido legalmente reconocidos. La conclusión que antecede no se contrapone con lo establecido por esta Segunda Sala, en la jurisprudencia 2a./J. 159/2005, de rubro: "SUCESIÓN EN MATERIA AGRARIA. SÓLO COMPRENDE LOS DERECHOS AGRARIOS DE LOS EJIDATARIOS Y NO LA POSESIÓN QUE EJERCEN QUIENES NO TIENEN ESE CARÁCTER.", en la medida en que dicho criterio se refiere a los poseisionarios irregulares, esto es, a aquellos sujetos agrarios a quienes no se les han reconocido sus derechos; hipótesis diversa a la que nos ocupa por tratarse de los poseisionarios regulares.

## 2a. XI/2021 (10a.)

Amparo en revisión 318/2020. María Sofía Columba Bárcenas Mendoza. 7 de octubre de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Michelle Lowenberg López.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 159/2005 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1200, con número de registro digital: 176109.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**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 INDE-**



**PENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE 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. PODER QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE 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 DIECINUEVE Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

**VII. 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 DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE 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. PODER QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE 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 DIECINUEVE Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA, DENTRO DEL PLAZO MÁXIMO DE SESENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A QUE LE SEA NOTIFICADA LA PRESENTE RESOLUCIÓN, SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CON-**



**SIDERAR 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 DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE 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. PODER QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE 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 DIECINUEVE Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.)".**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 10/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 25 DE AGOSTO DE 2021. 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 veinticinco de agosto del dos mil veintiuno, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **10/2021**, que se promovió por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

#### **1. Antecedentes**

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el nueve de febrero del dos mil veintiuno 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 de los artículos 2 y 3 del Decreto Número **Dos Mil Trescientos Noventa y Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5896, de fecha **veintitrés de diciembre de dos mil veinte**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó **conceder pensión por cesantía de edad avanzada a Araceli Nájera Mojica**, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, 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, porque 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 **veintitrés de diciembre de dos mil veinte** fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número **5896** el Decreto Número **Dos Mil Trescientos Noventa y Cinco**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó conceder pensión por cesantía en edad avanzada a **Araceli Nájera Mojica**, 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 pues se invade la autonomía en la gestión presupuestal.

4. **Artículos que se estiman violados y concepto de invalidez.** Los artículos 14, 16, 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 diez de febrero de dos mil veintiuno, 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 10/2021 y ordenó remitir el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, a quien correspondió la instrucción del asunto.

6. Por proveído de quince de febrero de dos mil veintiuno, 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 trece y veintisiete de abril de 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, presentaron 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 veinte de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, a través del vicepresidente 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 Dos Mil Trescientos 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 los artículos 123, apartado B, constitucional, 40, fracción XX, de la Constitución Política Local y 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, el once de junio de dos mil veintiuno 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 veinte de agosto 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

### 2.1 Competencia

17. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> 1o. de la ley reglamentaria,<sup>2</sup> 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en relación con los puntos segundo, fracción I, a contrario sensu, y tercero del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,<sup>4</sup> ya que no se impugnan normas de

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"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."

<sup>2</sup> **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."

<sup>3</sup> **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."

<sup>4</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:



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.

## **2.2 Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.**

18. 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 Mexicanos,<sup>5</sup> 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 de los artículos 2 y 3 del Decreto Número **Dos Mil Trescientos Noventa y Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5896, de fecha **veintitrés de diciembre de dos mil veinte**, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó **conceder pensión por cesantía de edad avanzada a Araceli Nájera Mojica**, 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 5896, de veintitrés de diciembre de dos mil veinte. Por tanto, dicho decreto constituye la materia de la presente controversia constitucional.

## **2.3 Oportunidad**

20. 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 aquel en que surta efec-

---

"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; ...

"**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."

<sup>5</sup> "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



tos 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.<sup>6</sup>

21. En este caso, para el cómputo del plazo se tomará la publicación como fecha de conocimiento del decreto impugnado, esto es, el **veintitrés de diciembre de dos mil veinte**; lo anterior, porque el Poder actor no manifestó tener conocimiento del acto en fecha distinta.

22. Así, se tiene que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veinticuatro de diciembre del dos mil veinte al dieciséis de febrero de dos mil veintiuno;<sup>7</sup> lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracción II, de la ley reglamentaria,<sup>8</sup> 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> "**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."

<sup>7</sup> Se descuentan del cómputo del plazo los días uno, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de enero; seis, siete, trece y catorce de febrero de dos mil veintiuno, por ser sábados y domingos; además, se descuentan del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte por corresponder al segundo periodo vacacional de esta Suprema Corte, así como el primero de enero, primero y cinco de febrero de dos mil veintiuno por ser inhábiles.

<sup>8</sup> "**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."

<sup>9</sup> "**Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia... tendrá cada año dos periodos 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."

<sup>10</sup> "**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; c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse; d) El primero de enero; e) El cinco de febrero; ... m) Aquéllos 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."



23. 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 **nueve de febrero del dos mil veintiuno**, es claro que su presentación resultó **oportuna**.

## 2.4 Legitimación activa

24. 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,<sup>11</sup> 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;<sup>12</sup> 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional;<sup>13</sup> 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos,<sup>14</sup> así como en términos de

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>13</sup> **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. ..."

<sup>14</sup> **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."



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."<sup>15</sup>

25. 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 presidente del Tribunal Superior de Justicia su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

### **2.5 Legitimación pasiva**

26. Para la procedencia de la acción se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada.

27. **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,<sup>16</sup> en relación con los numerales 74 de la Consti-

<sup>15</sup> 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 digital: 183580.

<sup>16</sup> "**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; ..."



tución 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.

28. Al respecto cabe destacar que los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos<sup>17</sup> y 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado<sup>18</sup> facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

29. **b) Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En su representación compareció José Luis Galindo Cortez, con el carácter de vicepresidente 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 38 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> **"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."

<sup>18</sup> **"Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

"...

"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el estado de Morelos."

<sup>19</sup> **"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. ..."



30. 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.

## **2.6 Causales de improcedencia**

### **Falta de interés legítimo**

31. 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<sup>20</sup> 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 provoca 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.

32. 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.

33. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99,<sup>21</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAU-

<sup>20</sup> **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

<sup>21</sup> "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, con número de registro digital: 193266.



SAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

### 3. Estudio de fondo

34. 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 **cesantía en edad avanzada** a favor de **Araceli Nájera Mojica**, por haber prestado sus servicios en los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: **secretaria de Acuerdos, adscrita al Juzgado Segundo Mixto de Primera Instancia del Quinto Distrito Judicial del Estado de Morelos.**

- En el artículo 2 estableció que la pensión decretada debía cubrirse en un monto equivalente al **75% (setenta y cinco por ciento)** del último salario que había 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 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 diecinueve, 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.

35. 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.

- Señala que si bien los trabajadores burocráticos tienen derecho a que el patrón les reconozca y otorgue como parte de sus prestaciones la pensión o jubilación, lo cierto es que para que se les otorgue mediante decreto no basta la presunción de que existe una partida para estimar que por estar contemplada en el presupuesto de egresos anualizado la partida destinada a pensiones, ésta necesariamente tiene fondos suficientes para cumplir la nueva imposición, pues no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, bien por estar comprendida dentro de la proyección autorizada en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente o porque existe una bolsa adicional a la que comprende a los jubilados anteriores o porque al momento de emitirse el decreto se ordena el aumento o transferencia en la misma proporción en que deba cubrirse el referido gasto.

- Reafirma que el propósito del asunto no es el que se excluya al poder actor en la decisión de a quienes en su carácter de trabajadores debe concederse una pensión, sino que se omita otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

36. 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.



37. 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.<sup>22</sup>

1. Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por 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 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,<sup>23</sup> 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 Obliga-

<sup>22</sup> Cabe señalar que las consideraciones con los que se fundamentan los principios referidos se encuentran en la controversia constitucional 226/2016 resuelta por unanimidad de votos de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha once de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>23</sup> 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."



torio 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.

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.

38. 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.",<sup>24</sup> 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.

<sup>24</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro digital: 180538.



39. 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 PODERES.",<sup>25</sup> 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.

40. 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.

41. 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)<sup>26</sup> y transgrede el principio de autonomía en

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.



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.

42. Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

43. 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,<sup>27</sup> el

<sup>27</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos 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 inicien 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



Congreso 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.

44. En relación con ello, cabe recordar que el acto impugnado en este medio de control constitucional es el Decreto Dos Mil Trescientos Noventa y Cinco, por el que se determinó conceder pensión por cesantía en edad avanzada a **Araceli Nájera Mojica**, con cargo 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 diecinueve, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

---

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.

"...

"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; ..."



45. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Número Dos Mil Trescientos Noventa y Cinco**, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5896, de fecha veintitrés de diciembre 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. Poder que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal correspondiente 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 diecinueve, y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes"**.

46. 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:

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.

3. Lo anterior, dentro del plazo máximo de sesenta días naturales siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

47. En similares términos con sus matices esta Segunda Sala resolvió las controversias constitucionales 126/2016, 130/2016, 226/2016, 168/2020, 201/2020



y 5/2021 en sesiones de nueve de agosto y once de octubre de dos mil diecisiete y doce de mayo, nueve de junio y catorce de julio de dos mil veintiuno, respectivamente.

#### 4. Puntos resolutivos

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Dos Mil Trescientos Noventa y Cinco, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5896, de veintitrés de diciembre 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, Javier Laynez Potisek y presidenta Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8o., 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.**

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 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 noviembre de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

