



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870    UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 15**  
**TOMO II**

Julio de 2022

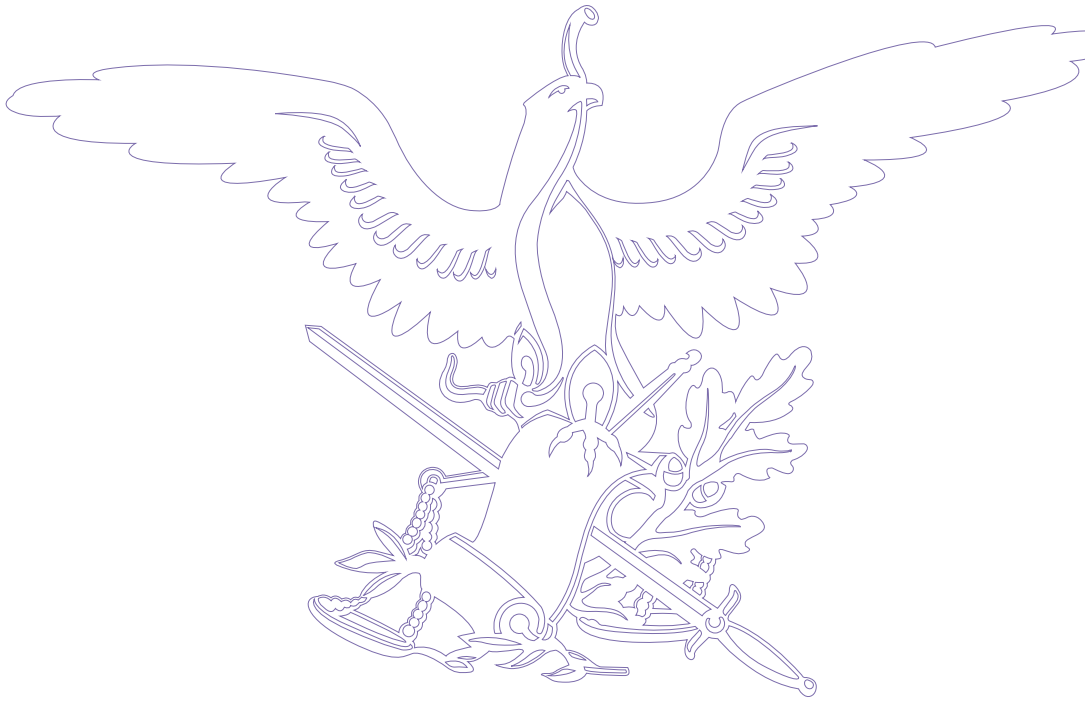
Pleno (2) y Primera Sala



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 15**  
**TOMO II**

Julio de 2022

Pleno (2) y Primera Sala

## DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz  
*Director General*

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente*

## **PRIMERA SALA**

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 Javier Laynez Potisek  
Ministra Loretta Ortiz Ahlf  
Ministro Alberto Pérez Dayán





**Primera Parte**  
PLENO DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2)





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA QUE OCUPE EL CARGO DE SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO RESPECTIVO (ARTÍCULO 45, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL ESTADO DE MORELOS Y EL TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y AMPARO TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN RELACIÓN CON EL REFRENDO Y LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR DE ESA ENTIDAD POLÍTICA (ARTÍCULOS 15 Y 39 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 4, 9, 16 Y 24 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN RELACIÓN CON EL REFRENDO Y LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR DE ESA ENTIDAD POLÍTICA (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN XXXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN REPRESENTACIÓN DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD POLÍTICA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA DE SU DESISTIMIENTO CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES MUNICIPALES [DECRETOS NÚMEROS NOVECIENTOS NOVENTA (990) Y NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (991) EMITIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS].**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL EJECUTIVO DEL**



**ESTADO DE MORELOS, CON MOTIVO DE LA EMISIÓN DE UN DECRETO EMITIDO POR EL CONGRESO DE DICHO ESTADO (DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN DIVERSAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS CON RELACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO PREVISTO POR LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS Y SU FE DE ERRATAS, ASÍ COMO EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO PRIMERO Y CUARTO DEL DECRETO ORIGINAL).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR CESA-  
CIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS POR CAMBIO EN EL  
SENTIDO NORMATIVO DEBIDO A REFORMAS POSTERIORES (ARTÍCULOS  
2, 8, FRACCIÓN VIII, 12, 13, 26, 41, 42 Y 43 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉ-  
DITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DE  
MORELOS).**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR CESA-  
CIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS POR CAMBIO EN EL  
SENTIDO NORMATIVO DEBIDO A REFORMAS EXPEDIDAS POSTERIOR-  
MENTE (ARTÍCULOS 26 BIS, 26 TER, 38 BIS, 38 TER, 38 QUATER Y 54, 54 BIS  
Y 54 TER DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE  
IMPROCEDENCIA POR CESAÇÃO DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO  
ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMEN-  
TARIA DE LA MATERIA, AL NO HABER SIDO MODIFICADOS LOS ARTÍCULOS  
IMPUGNADOS [ARTÍCULOS 136 BIS Y 136 TER DE LA LEY DE ORDE-  
NAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL  
ESTADO DE MORELOS, ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO NOVECIE-  
NTOS NOVENTA Y DOS (992), PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL  
VEINTIDÓS DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO DE LA DISPO-  
SICIÓN TRANSITORIA QUINTA DE DICHO DECRETO].**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR AUSENCIA  
DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO QUE LA PROMUEVE PARA CONTRO-  
VERTIR DECRETOS QUE REGULAN LA AFECTACIÓN DE LAS PARTICIPA-**



**CIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN AL ESTADO, AL NO AFECTAR LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [DECRETOS NÚMEROS NOVECIENTOS NOVENTA (990) Y NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (991) EMITIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS].**

**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SOBRESERIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.**

**XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**XIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.**

**XIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA IMPUGNAR LA REGULACIÓN QUE ESTABLECE EL COBRO DE INTERESES Y LO OBLIGA A RETENER Y ENTERAR APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (ARTÍCULOS 8 Y 52 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DE MORELOS).**

**XV. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS. OBLIGACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ENTERAR LAS APORTACIONES, ASÍ COMO RETENER Y ENTERAR LAS CUOTAS DE LOS AFILIADOS Y LOS PAGOS DE LAS AMORTIZACIONES RESPECTO DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS, ASÍ COMO LA GENERACIÓN DE INTERESES MORATORIOS EN CASO DE INCUMPLIMIENTO (ARTÍCULOS 3, FRACCIONES XII Y XXVI, 8, FRACCIONES II Y III, 15, FRACCIONES III Y XII, 18, FRACCIÓN XI, 25, FRACCIÓN IV, 27, 49, 52, Y DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).**



**XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA IMPUGNAR LA REGULACIÓN QUE ESTABLECE EL COBRO DE INTERESES Y LO OBLIGA A RETENER Y ENTERAR APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.**

**XVII. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS. LA ATRIBUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO DE CRÉDITO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO PARA APROBAR LAS RESERVAS FINANCIERAS QUE PROPONGA SU DIRECTOR GENERAL, NO ES CONTRARIA AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA NI VULNERA LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XVIII. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ATRIBUCIÓN PARA SUSPENDER LOS SERVICIOS RESPECTIVOS A LOS AFILIADOS AL INSTITUTO DE CRÉDITO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, CON MOTIVO DE LA DEMORA EN EL PAGO DE LAS APORTACIONES Y CUOTAS A CARGO DE LOS ENTES OBLIGADOS, POR MÁS DE TREINTA DÍAS NATURALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. REGLAS QUE RIGEN LA ELABORACIÓN DE DICTÁMENES POR PARTE DE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULO 51 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 57 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPALES PRECEDENTES SOSTENIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO**





**DE LOS VICIOS EN AQUÉL, QUE AL IMPEDIR LA DELIBERACIÓN PÚBLICA INFORMADA DURANTE SU DESARROLLO PROVOCAN SU INVALIDEZ.**

**XXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN GARANTIZA QUE DURANTE SU DESARROLLO SE REALICE UNA DELIBERACIÓN PÚBLICA INFORMADA, CON LA PARTICIPACIÓN DE MAYORÍAS Y MINORÍAS EN CONDICIONES DE IGUALDAD Y MEDIANTE VOTACIONES PÚBLICAS CONFORME A LAS REGLAS PREESTABLECIDAS.**

**XXII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. INVALIDEZ DEL REALIZADO EN MENOS DE 24 HORAS A TRAVÉS DE TRÁMITES URGENTES EN COMISIONES Y EN EL PLENO QUE NO FUERON JUSTIFICADOS Y VOTADOS ECONÓMICAMENTE, CON LA INCORPORACIÓN DE LA INICIATIVA Y NO DEL DICTAMEN AL ORDEN DEL DÍA UNA VEZ INICIADA LA SESIÓN, Y SIN CONSTANCIA DE QUE LOS DIPUTADOS HAYAN RECIBIDO COPIA DE LA INICIATIVA O DEL DICTAMEN CON LA DEBIDA OPORTUNIDAD (DECRETO 992 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS Y LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XXIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UN DECRETO LEGISLATIVO CON MOTIVO DE VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO DE SU EMISIÓN QUE SÓLO TRASCIENDE AL ÁMBITO DEL MUNICIPIO ACTOR [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO (988), PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS (992), POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS Y DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN DICHO MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL VEINTIDÓS DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS].**



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 95/2016. MUNICIPIO DE MAZATEPEC, ESTADO DE MORELOS. 22 DE MARZO DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO.

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

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados.** Por escrito presentado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Villegas Toledo, quien se ostentó como síndica municipal del Ayuntamiento de Mazatepec, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del mencionado Estado, entre otras autoridades, en la que solicitó la invalidez de:

2. **A.** Los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII, en la porción normativa de "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49 y 52 de la **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**, expedidos mediante Decreto Número 988, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como sus artículos transitorios segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo.

3. **B.** El **Decreto Número 990** por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que



se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis. En particular sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, así como las disposiciones transitorias tercera y cuarta.

4. **C.** El **Decreto Número 991** por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis. En especial sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, y las disposiciones transitorias tercera y cuarta.

5. **D.** Los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter, de la **Ley de Transporte del Estado de Morelos**, modificados mediante **Decreto Número 992**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintidós de julio de dos mil dieciséis, así como su artículo quinto transitorio.

6. **E.** Los artículos 136 Bis y 136 Ter de la **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**, modificada mediante **Decreto Número 992**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

7. **F.** El decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis. En particular se reclaman sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto y la disposición transitoria tercera.

8. **G.** El decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema



Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.

9. SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora narra, en síntesis, los antecedentes siguientes:

10. En sesiones de catorce y quince de agosto del año dos mil dieciséis se aprobaron, en la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, los Decretos Números 988, 990, 991 y 992 cuya invalidez se demanda.

11. Con estos decretos el Congreso Local transgredió el contenido de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley General de Contabilidad Gubernamental; asimismo, desatendió disposiciones en materia de disciplina financiera, servicio público de transporte y obras públicas, así como la autonomía municipal.

12. En atención a que se invadieron las esferas constitucionales del Ayuntamiento de Mazatepec, éste promueve la presente controversia constitucional.

13. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora hizo valer los conceptos de invalidez siguientes:

14. **A.** *Inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformadas mediante Decreto Número 998.*

15. -Los artículos impugnados transgreden lo establecido en los artículos 1o., 16, 25 y 115 de la Constitución Federal.

16. -Los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII, en la porción normativa de "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49, 52 y transitorios segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo son contrarios a la autonomía hacendaria y lesionan la autonomía financiera.



17. -La implementación de estas normas requiere una adecuación a las condiciones materiales, jurídicas y administrativas del Municipio, pues de lo contrario se enfrentará a los trabajadores municipales con la administración pública municipal.

18. -El Decreto combatido vulnera los artículos 1o., 16, 115, 127 y 128 de la Constitución General y transgrede la división de poderes y pesos y contrapesos que requiere un sistema democrático, republicano y representativo.

19. -El artículo 2 de la ley impugnada resulta inconstitucional, ya que establece una facultad de interpretación a cargo del titular del Poder Ejecutivo Estatal, lo que es contrario a la división de poderes, representatividad y democracia, porque esta facultad debería pertenecer al consejo directivo del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

20. -Los artículos 3, fracción XII, 8, fracciones II, III y VIII, 18, fracción XI, 26, 27, 28, 42, 43, 52 y disposiciones transitorias segunda, cuarta a la octava, en relación con el numeral 25, fracción IV, de la ley impugnada, lesionan la autonomía municipal al obligar al Ayuntamiento a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, lo cual genera cargas administrativas complejas sin reportar beneficio alguno al Municipio.

21. -Los artículos 12 y 13 de la ley impugnada que establecen la conformación del consejo directivo del instituto, permiten que el Poder Ejecutivo esté sobrerrepresentado y no establece participación para los Municipios, lo que ocasiona que los Municipios se encuentren en desventaja.

22. -Al establecer el artículo 15, fracción III, del decreto combatido, como facultad del consejo directivo del instituto la de aprobar reservas financieras para asegurar la recuperación de cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, pero no definir que son "*cuentas incobrables de los entes obligados*", permite que se puedan presentar casos de malos manejos, corrupción, comisión de delitos y tratos diferenciados con respecto a otros Municipios, ya que la norma genera excepciones con otros Municipios o Poderes y no establece claramente en qué casos se configurará una situación de impagable.



Además, la falta de representación en los órganos de gobierno del instituto, aunado a lo anterior, puede prestarse a fraudes en perjuicio de la constitucionalidad, legalidad, transparencia e incluso la autonomía financiera del Municipio.

23. -El legislador local se excedió al establecer como un deber de los sujetos obligados por la ley combatida, el aportar cuotas al Instituto de Crédito del Estado de Morelos, ya que éste no está contenido en la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos o en las condiciones generales que regulan la vida interna de los servidores públicos de poderes y Municipios, afectando sus ingresos de manera retroactiva, los cuales son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, por lo que se transgrede el artículo 123 de la Constitución General.

24. -El artículo 41 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos establece una aportación obligatoria del 6% sobre las percepciones de los trabajadores, por lo que los priva de un salario remunerador y merma la calidad de vida de los empleados del Municipio.

25. -Conforme al artículo segundo transitorio, la norma impugnada ya está en vigor sin haberse adecuado el presupuesto de egresos municipal, por lo que se invade la autonomía municipal para determinar su hacienda en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

26. -Anteriormente, a los trabajadores se les retenía un 4.25% quincenal y 2.3% mensual a su salario base para el Instituto de Crédito para los Trabajadores del Gobierno al Estado de Morelos; sin embargo, esto no constituye un consentimiento al régimen obligatorio, así como al incremento al 6% sobre el salario integrado y demás percepciones constantes, ya que se afecta de manera ilegal el salario y atenta contra el derecho de los trabajadores del Municipio de percibir una remuneración adecuada, incidiendo en su calidad de vida, alimentación, salud y todos los derechos humanos que les corresponden.

27. -El descuento de la cuota del 6% es inconstitucional e inconveniente, ya que de ningún ordenamiento legal se desprende que el trabajador deba aportar una cuota para el instituto de crédito mencionado.

28. -No existe motivo legal para que la ley combatida establezca un porcentaje del 6% a deducir por concepto de cuotas sin indicar si será quincenal,



mensual o anual y qué parámetros sirvieron para fijar dicha cifra. Tampoco se explicitan las razones para establecer dicho porcentaje o los intereses que prevén los artículos 8, fracción VIII y 52 de la ley impugnada, como podrían ser estudios actuariales o financieros, o la finalidad que tendrá dicha retención. Es decir, el porcentaje no está motivado.

29. -Si bien, la norma establece un esquema para la adquisición de vivienda de los sujetos obligados, el porcentaje de las cuotas es muy alto, por lo que se viola el Estado social de derecho en donde el Estado debe procurar que el derecho a la vivienda sea universal y accesible, no lesivo de derechos fundamentales, como lo es la obligatoriedad de cuotas al 6% del salario integrado, sin que se produzca un mínimo producto para el trabajador.

30. -La ley no especifica el destino que deberá darse a los intereses y productos que se obtengan, por lo que se vulnera el artículo 25, párrafos primero al cuarto, en relación con el 115, fracción II, de la Constitución General.

31. -Los artículos combatidos, así como el precepto 25, fracción IV, de la ley del instituto, trasgreden el artículo 115 constitucional, ya que le impone al Municipio obligaciones sobre sus ingresos y el manejo que deben darles, así como la administración de su nómina e información generada.

32. -De igual manera el artículo 28 del decreto combatido, establece que en caso de que no se enteren las cuotas, se suspenderán los derechos que otorga la ley, sin atender a la causa que origine la suspensión, lo cual es arbitrario e inconstitucional.

33. **B.** *Inconstitucionalidad de los Decretos Números 990 y 991 por los que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero.*

34. -El Poder Legislativo Local no cumplió con las obligaciones que deben atenderse para la aprobación de deuda pública, conforme al artículo 134, párrafos primero y del quinto al octavo, de la Constitución General.



35. -El Congreso Local no cumplió con las formalidades del proceso legislativo, establecidas en su reglamento y disposiciones legales aplicables, ya que no se sesionaron las iniciativas que dieron lugar a los Decretos 990 y 991 en la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, como lo dispone el artículo 63 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

36. -Tampoco se cumplió con lo dispuesto en los artículos 104, 106 y 107 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en la formulación del proyecto del dictamen, o 43, fracción III, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

37. -No se realizó el estudio y análisis de las circunstancias que justifiquen la autorización o el destino que se dará a los recursos autorizados, conforme al artículo 12 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos. De igual manera, no se hizo la relación de obras en las que se invertirán los recursos de la deuda pública, acreditando la inversión pública productiva generadora de beneficios colectivos o generales, violando el artículo citado, así como el 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General.

38. -No se cumplió con el artículo 73 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en la integración del expediente de las iniciativas que dieron lugar a los Decretos Números 990 y 991.

39. -Por otra parte, el Poder Ejecutivo no acompañó a su iniciativa el catálogo o relación de obras, a realizar con los recursos solicitados, los estudios de impacto ambiental y demás documentación de conformidad con las disposiciones aplicables y que deben estar integradas en los expedientes de las obras de inversión pública productiva. Tampoco se incluyó el monto de los ingresos a percibir con las obras generadas en la Ley de Ingresos 2016 presentada al Congreso del Estado o las cantidades de las amortizaciones y pagos a realizar a las instituciones crediticias en el presupuesto de egresos 2016 presentado al Congreso del Estado. Por esto se generó la expectativa de construcción de vialidades sin especificar cuáles son las programadas donde la generalidad y falta de especificaciones afectan al Municipio actor, aunado a que la falta de socialización de obras que podrían ser en beneficio social termina por ser impugnada por los vecinos, comerciantes y organizaciones.





40. -Se pretende destinar los recursos al pago de obras ya realizadas y a rubros distintos a la inversión pública productiva, en contravención al artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General. Al no destinarse los recursos a bienes que satisfagan las necesidades de la sociedad o el destino de los mismos se causa un perjuicio al Municipio.

41. -Los decretos impugnados transgreden los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

42. -Se violan los principios de equidad y proporcionalidad previstos en el artículo 25 constitucional, porque no se destinarán los recursos a la inversión pública productiva, sino es un hecho notorio que se han destinado al pago de deuda pública.

43. -Los Decretos autorizan un plazo no mayor a veinte y veinticinco años, respectivamente, para cubrir los empréstitos, lo cual compromete el buen desempeño de las siguientes tres administraciones estatales y más de seis municipales. Los créditos afectan la hacienda pública estatal y municipal de las siguientes administraciones, hipotecando su futuro inmediato.

44. -Al establecerse que el pago de los préstamos se realizará con el fondo de participaciones federales que le corresponde al Estado, se afecta la hacienda pública municipal, se lesiona la autonomía financiera y se dejan en incertidumbre las finanzas municipales.

45. -El Estado de Morelos y sus treinta y tres Municipios dependen de manera fundamental de las participaciones federales hoy comprometidas para el pago de créditos, lo cual pone en riesgo al Estado de colapsar financieramente, afectando a sus Municipios.

46. **C.** *Constitucionalidad de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis, 54 Ter, y quinto transitorio, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos; y, 136 Bis y 136 Ter, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, adicionados y reformados mediante Decreto Número 992.*



47. -El artículo 115, fracciones III, inciso h), y V, incisos d) y h), de la Constitución General la facultad de los Municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros y otorga a los Municipios la facultad para regular el tránsito municipal.

48. -El Decreto combatido deriva de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo el catorce de julio de dos mil dieciséis, dictaminada y aprobada en la sesión ordinaria del Congreso del Estado que tuvo inicio el mismo día y culminó al día siguiente, es decir el quince del mismo mes y año, sin que se acredite su participación en la formulación o aplicación del programa de transporte público de pasajeros.

49. -Se violaron las normas del debido procedimiento legislativo debido a que, por la premura de la aprobación, el Congreso no emitió el dictamen correspondiente.

50. -El artículo 26 de la Ley del Transporte del Estado de Morelos otorga facultades a la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos para establecer zonas de tránsito controlado en zonas urbanas específicas, cuando ésta es una facultad del Concejo Municipal conforme al artículo 115, fracciones III, inciso h), y V, inciso h), de la Constitución Federal, así como 21 de la ley estatal citada.

51. -La Ley de Transporte del Estado de Morelos no está fundada y motivada.

52. -Los artículos 136 Bis y 136 Ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable violan las disposiciones de autonomía municipal e invasión de atribuciones, porque pretenden restringir las facultades municipales por parte del Gobierno del Estado.

53. -Es inaceptable que el Estado asuma arbitrariamente la programación, construcción y administración de la infraestructura carretera y equipamiento vial, así como reglamentación y control de tránsito en sus vías de comunicación.

54. -El decreto es lesivo de los intereses del Municipio, al no atender al desarrollo del mismo con inversiones y sistemas modernos de transporte público de pasajeros, por lo que se le discrimina.



55. -El artículo cuarto transitorio deroga tácitamente todas las disposiciones que se opongan al decreto que se tilda de inconstitucional, generando incertidumbre total para todo el Municipio.

56. **D. Inconstitucionalidad del decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo Previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y su fe de erratas.**

57. -El decreto discrimina al Municipio porque, al crear un sistema de transporte masivo, sólo comprende a los Municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Huitzilac, Tepoztlán, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec, todos del Estado de Morelos.

58. -Se transgrede el contenido de los artículos 128 y 133 de la Carta Magna, toda vez que con la emisión de los decretos impugnados no se cumple con la obligación de los funcionarios públicos de hacer guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen.

59. -El artículo segundo transitorio deroga tácitamente todas las disposiciones que se opongan al decreto, lo cual genera incertidumbre jurídica.

60. CUARTO.—**Preceptos constitucionales que el actor aduce violados.** Se señalaron como violados los artículos 1o., 14, 16, 25, 27, 73, fracción XXI, inciso a), 115, 123, 126, 127, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

61. QUINTO.—**Formación, registro y turno.** Por acuerdo de uno de septiembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el presente asunto y turnarlo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, por existir conexidad con la diversa controversia constitucional 94/2016, que le fue turnada previamente.

62. SEXTO.—**Admisión.** Por auto de veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos,



así como los secretarios de Gobierno y de Movilidad y de Transporte (en cuanto al refrendo de los decretos impugnados), a quienes ordenó emplazar para que presentaran su contestación de demanda, señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones, así como para que enviaran los antecedentes de los decretos impugnados. De igual manera, se dio vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que en su representación correspondiera.

63. SÉPTIMO.—**Desistimiento.** Por escrito depositado el quince de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Villegas Toledo, síndica municipal del Ayuntamiento de Mazatepec, Estado de Morelos, presentó desistimiento en la presente controversia constitucional, ratificado ante la fe de José Antonio Ordóñez Ocampo, notario público uno de la Segunda Demarcación Notarial del Estado de Morelos, con sede en Tetecala de la Reforma, Morelos, como consta en acta dos mil cuatrocientos noventa y seis, asentada en el volumen CVI de fecha veintiséis de octubre del año en cita.

64. En acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, se tuvo por recibido el escrito de la síndica municipal y se le requirió para que en el plazo de tres días enviara copia certificada del acta de Cabildo en la que constara que, en términos del artículo 46, párrafo primero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, se le autorizó desistirse de este medio de control constitucional.

65. Por escrito recibido el quince de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Villegas Toledo, síndica municipal del Ayuntamiento de Mazatepec, Estado de Morelos exhibió copia certificada del acuerdo de sesión de Cabildo de trece de octubre de dos mil dieciséis, en el cual se le autoriza para desistirse de la presente controversia constitucional.

66. En acuerdo de dos de enero de dos mil diecisiete, se tuvo a la síndica municipal del Ayuntamiento de Mazatepec, Estado de Morelos desahogando el requerimiento de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis. Toda vez que en el escrito inicial de demanda se impugnaron normas generales, se determinó que se resolvería lo que en derecho procediera al momento de dictar sentencia.



67. OCTAVO.—**Contestaciones de demanda.** Las autoridades demandadas dieron contestación a la demanda en los términos siguientes:

**68. A. Secretario de Gobierno del Estado de Morelos y Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.**

69. Mediante oficio recibido el quince de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el secretario de Gobierno del Estado, Matías Quiroz Medina formuló contestación de demanda.

70. Por su parte, el encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, José Anuar González Cianci Pérez y Octavio Ibarra Ávila, ambos en representación del Poder Ejecutivo Local formularon contestación de demanda mediante oficio recibido el quince de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

71. En ambas contestaciones se hicieron valer los mismos conceptos de invalidez y distintas causas de improcedencia.

*72. I. Causas de improcedencia comunes.*

73. -El Municipio actor carece de legitimación porque la autoridad demandada (secretario de Gobierno y Poder Ejecutivo del Estado de Morelos) no ha realizado acto alguno que invada su competencia.

74. -Carece de legitimación pasiva la autoridad demandada (secretario de Gobierno y Poder Ejecutivo) porque no ha realizado acto alguno que invada o afecte la competencia del Municipio actor.

75. -Los actos de autoridad están investidos de una presunción de validez que no ha sido eficazmente combatida por la parte actora, en tanto no señala o concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, por lo que su pretensión es inatendible, toda vez que no logra construir y proponer una causa de pedir.



76. -La parte actora no se duele de un acto en específico, sino reclama de forma general los ordenamientos combatidos.

77. -Los conceptos de invalidez expresados por el Municipio carecen de un planteamiento atendible encaminado a demostrar intromisión, dependencia, subordinación o transgresión alguna al principio de división de poderes, cuando éste es un requisito para la procedencia del estudio del fondo de la controversia constitucional. Además, tampoco existe un principio de afectación a la esfera de atribuciones del Municipio actor.

*78. III. Causa de improcedencia formulada únicamente por el secretario de Gobierno del Estado de Morelos.*

79. El refrendo y la publicación de la ley impugnada (único acto atribuido a esta autoridad demandada) se realizó con apego a las facultades legales establecidas en los artículos 70, fracción XVII y 76 de la Constitución Local, sin incurrir en violación a las normas señaladas por la parte actora.

*80. III. Causas de improcedencia formuladas únicamente por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.*

81. -El Municipio actor no reclama por vicios propios los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado.

82. -El Poder Ejecutivo llevó a cabo la promulgación y publicación de las normas con fundamento en el artículo 70, fracción XVI, en relación con la diversa fracción XVII, inciso a), de la Constitución Local, así como en el 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

83. -El Municipio actor carece de interés legítimo, ya que su impugnación la hace depender de una supuesta violación a los "derechos fundamentales" de sus habitantes, sin que exista una relación con su competencia constitucional.

*84. IV. Contestación a los conceptos de invalidez.*



85. *IV.1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.*

86. -El Municipio actor no precisa porqué el artículo 2 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, al establecer que su interpretación corresponde al Poder Ejecutivo, es lesivo de los principios de división de poderes, representatividad y democracia. Además, la interpretación de su texto no puede hacerse de forma arbitraria y a falta de disposición expresa se establecen diversos ordenamientos supletorios.

87. -La parte actora no tiene el carácter de ente obligado de la ley, hasta tanto se suscriba un convenio de incorporación, en términos del artículo 25, fracción IV, de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos en relación con el numeral 3, fracción XII, lo cual no ha acontecido. Por lo tanto, los artículos 3, fracción XII, 8, fracciones II, III y VII, 18, fracción XI, 26, 27, 28, 42, 43 y 52, así como transitorios segundo y del cuarto al octavo, no lesionan la autonomía municipal del actor, pues no lo son aplicables.

88. -No se lesiona la autonomía municipal porque no se afecta el libre manejo de su patrimonio o su facultad reglamentaria para establecer contribuciones, administrar su hacienda o alguna de las facultades establecidas en su favor por el artículo 115 constitucional.

89. -El Congreso Local actuó dentro de las facultades que le confieren los artículos 116, fracción VI y 40, fracción XX, de la Constitución del Estado de Morelos, por lo que no se invade la esfera de competencias del Municipio al tratarse del ejercicio de una facultad exclusiva del Congreso Local.

90. -En términos del artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, los Municipios están obligados a cumplir con lo dispuesto en las leyes estatales, como es el caso de la ley impugnada.

91. -Si bien el artículo 25, fracción IV, de la ley combatida, señala como antes obligados a los Ayuntamientos del Estado de Morelos y los numerales 26



y 27 del mismo ordenamiento establecen obligaciones a su cargo, no se vulnera la autonomía municipal, ya que la ley busca dar oportunidad a los trabajadores para ejercer su derecho a la vivienda, permitirles un mejor desarrollo laboral y mayor productividad, por lo que es falso que no exista algún beneficio para el Municipio. Asimismo, la ley impugnada busca el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, mediante el otorgamiento de prestaciones económicas y sociales, conforme a los artículos 43, fracción VII, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y 5 de la ley del instituto impugnada. Sin embargo, como se ha dicho, para ejercer este derecho se debe suscribir el convenio de incorporación con el instituto, lo cual no ha sucedido en la especie.

92. -Si un Ayuntamiento no celebra el convenio de incorporación con el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, para afiliar a sus trabajadores, no le es aplicable la ley combatida, por lo que no es procedente que el Municipio actor resienta una lesión respecto de una norma que no le impone una obligación automática con su sola entrada en vigor.

93. -Al no demostrarse la inconstitucionalidad de los artículos impugnados debe prevalecer su validez.

94. -El texto anterior a la reforma se encontraba en los mismos términos que la ley ahora combatida, como se observa de los artículos 9, fracciones III y V, 43, 46 y 47 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos abrogada.

95. -El Municipio no precisa de qué manera los artículos 12 y 13 de la ley violan su autonomía municipal.

El órgano de gobierno del instituto cuya integración se establece en el artículo 12 de la ley del instituto es acorde con lo que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos (artículos 54 y 80), porque ésta no señala como requisito para la debida integración del mismo la participación de los Municipios. Al respecto, se citan los artículos 46, 47 y 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.





96. -El concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad del artículo 15, fracción III, de la ley combatida, se basa en especulaciones que no se traducen en una violación a su autonomía, porque el término de "cuentas incobrables" es claro y específico, sin que sea necesario que se señale un listado específico de posibilidades, porque se limitaría la libre apreciación de las autoridades encargadas de aplicarlo.

97. -La ley impugnada no transgrede de manera retroactiva el ingreso de los servidores públicos, en primer lugar debido a que el Municipio actor no ha firmado el convenio de incorporación del instituto; por otra parte, la ley reformada aún no tiene aplicación porque no se encuentra publicado su reglamento. Por esto, es imposible que se esté aplicando de manera retroactiva la norma, pues aún no se ejecuta.

98. -Los Municipios se ven beneficiados, porque se garantizan las prestaciones laborales previstas en la Ley del Servicio Civil que en su artículo 43, fracción VIII, estatuye como derecho de los trabajadores disfrutar los beneficios que otorga el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, lo que evidencia que dicha ley sí tiene origen en la Ley del Servicio Civil.

99. -No se afecta la capacidad de pago de los afiliados, ya que en términos del artículo 32 de la ley del instituto, la autorización del crédito está sujeta a la capacidad de pago del afiliado.

100. -Son inatendibles los argumentos encaminados a combatir el aumento de la cuota al 6% que señala el artículo 42 de la ley del instituto, porque argumenta cuestiones que no le causan afectación a su esfera jurídica, ya que la cuota mencionada es a cargo de los afiliados. En todo caso, el Municipio debió acreditar haber realizado aportaciones o cuotas para demostrar una afectación financiera.

101. -El texto anterior a la reforma combatida de los artículos 9, fracción II y 13 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, establecía el mismo porcentaje para las aportaciones ordinarias a cargo de los servidores públicos, por lo que no hubo un aumento en la cuota a cargo de los trabajadores.



102. -La cuota no es excesiva, sino que se justifica plenamente, ya que, por ejemplo, la cuota de aportación que establece la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado es del 5%; sin embargo, el instituto local cuenta con veintinueve mil quinientos afiliados y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado con cinco millones; por otra parte, el instituto local otorga una serie de beneficios y prestaciones que no ofrece el Instituto del Fondo Nacional.

103. -Las cuotas que establece la ley del instituto se equiparan a un ahorro, ya que los montos aportados son acumulables de manera individuales y son susceptibles de devolución en caso de baja o fallecimiento.

104. -Es anticipado señalar que no se establece una periodicidad para el cobro de las cuotas, pues no se ha expedido el reglamento. No obstante, la ley sí señala que la base de la cotización será el 6% de las percepciones constantes y el artículo 27 precisa que los entes obligados deberán enterar al instituto dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina el monto de sus aportaciones y retenciones. Aunado a lo anterior, esta circunstancia pudiera pactarse en los convenios de incorporación, los cuales no han sido suscritos por el Municipio actor.

105. -Las cuotas del 6% son menores a las que aplican las instituciones bancarias por concepto de interés para créditos similares, por lo que no se causa un perjuicio a los trabajadores.

106. -La ley no impone arbitrariamente a los Municipios decisiones sobre sus ingresos y el manejo que deben darles, pues la aplicación de la ley queda supeditada en el ámbito municipal a la suscripción de convenios de incorporación.

107. -El argumento del Municipio relacionado a que no se encuentra preparado para afrontar sin adecuar su presupuesto la reforma, es infundado pues le corresponde a éste, conforme al artículo 115, fracción IV, cuarto párrafo, de la Constitución General la modificación de su presupuesto.

108. **IV.2.** *Decretos que autorizan al Gobierno del Estado de Morelos a contratar empréstitos.*



109. -Corresponde al Congreso Local responder los conceptos relativos a vicios en el procedimiento legislativo, sin dejar de hacer hincapié en que el Municipio no hace valer ni demuestra violación al principio de división de poderes.

110. -El Municipio carece de interés legítimo para impugnar las normas reclamadas, porque no se afecta su esfera de competencias, por lo que se actualiza la hipótesis normativa contenida en la fracción VIII del artículo 19 y fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, así como fracción I del artículo 105 de la Constitución General.

111. -Conforme a los artículos 70, fracción XVII, de la Constitución Local; y 11, fracción I, 14 y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, corresponde al gobernador promulgar y publicar las leyes y decretos del Congreso del Estado y proveer su observancia.

112. -Son infundados los argumentos respecto a que el Ejecutivo debió realizar determinadas acciones porque no se señala sustento jurídico. Además, las solicitudes de endeudamiento se realizaron conforme a los artículos 35 y 36, fracciones I y II, de la Ley de Deuda Pública.

113. -De los antecedentes de los decretos combatidos se advierte que el Poder Ejecutivo Local sí cumplió con los requisitos que marca la ley aplicable (tales como la motivación de la necesidad de la inversión, la capacidad de pago de la entidad, los beneficios que se esperan, el mecanismo de pago y demás datos relevantes).

114. -No existe obligación de acompañar a la iniciativa un catálogo o relación de obras a realizar, así como los estudios de impacto ambiental o las vialidades programadas.

115. -En el caso del Decreto Número 990 se motivó la necesidad de fomentar e impulsar la planeación, análisis y atención de proyectos de inversión, así como el fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la implementación de estrategias más eficientes en el gasto y en la inversión pública para alcanzar un gobierno eficaz y austero.



116. -En relación con el Decreto Número 991, se planteó el desarrollo e implementación de acciones estratégicas que optimizaran la movilidad de la zona metropolitana de Cuernavaca, a fin de lograr un sistema de movilidad integral y sustentable que mejore los niveles de servicio, conectividad, la competitividad y calidad de vida. En específico, se prevé la inversión en desarrollo de la infraestructura social de calidad en más de 37 kilómetros de las principales vialidades de la zona metropolitana de Cuernavaca, en los Municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Juitepec, Temixco, Tepoztlán y Xochitepec, con los objetivos que se señalan.

117. -Con esto se cumplió con el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General, esto es, que los recursos se destinen para inversiones públicas productivas (artículos terceros de los Decretos Números 990 y 991, respectivamente).

118. -El Municipio no precisó cómo es que se lesionaron "sus derechos fundamentales", su autonomía, el principio de división de poderes o de qué manera se le causa una afectación. Máxime que las obras a que se destinarán los recursos no comprenden al Municipio actor.

119. -Los Decretos Números 990 y 991 hacen referencia a las participaciones estatales pero no a las municipales, por lo que en ningún momento se compromete la autonomía o el libre manejo de la hacienda del Ayuntamiento.

120. -Es infundado el argumento encaminado a señalar que se debió incluir el monto a percibir en la Ley de Ingresos de 2016, ya que el Municipio actor no precisa la manera en que se lesiona su autonomía hacendaria ni toma en consideración lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de ambos decretos, en los cuales se prevé una modificación a la Ley de Ingresos.

121. **IV. 3.** *Ley de Transporte del Estado de Morelos.*

122. -Lo que está en discusión no es el análisis de la constitucionalidad de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, sino la supuesta violación a la autonomía municipal, consagrada en el artículo 115 de la Constitución Federal; sin embargo, el actor no precisa de qué manera se lesiona su autonomía.



123. -El Municipio sólo alega respecto a los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis, 54 Ter y quinto transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos que no se acreditó la intervención del Municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando dicha participación debe ser únicamente en lo relativo a su ámbito territorial, conforme al artículo 8 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

124. -El contenido de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la ley citada, no establece disposiciones contradictorias al derecho de los Municipios para participar en la formulación y aplicación de los programas de transporte público, sino, por el contrario, prevé que las zonas de tránsito controladas serán determinadas por la secretaría y autoridades estatales y municipales competentes e incluso se contempla un Consejo Municipal de Transporte, por lo que no puede considerarse que exista violación a la autonomía municipal.

125. **IV.4.** *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.*

126. -Resultan inatendibles las manifestaciones del Municipio en relación a que se vulneró su autonomía municipal en virtud de que no expone razonamientos lógico-jurídicos para acreditarlo.

127. -De la lectura de los preceptos impugnados se advierte que se establecen los ámbitos de competencia del Municipio, por lo que no se restringe su autonomía.

128. **IV.5.** *Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo en el Estado de Morelos, su fe de erratas y el decreto por el que se reforma el diverso que establece diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado.*

129. -No existe violación a la autonomía municipal, pues por su ubicación geográfica, los decretos no le resultan aplicables al Municipio actor, ya que sólo se implementarán en la zona metropolitana, a la cual no pertenece.



**130. B. Poder Legislativo del Estado de Morelos.**

131. Mediante oficio recibido el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta de la Mesa Directiva, en representación del Congreso del Estado de Morelos, Beatriz Vicera Alatraste, formuló contestación de la demanda en la que hizo valer lo siguiente:

*132. I. Causa de improcedencia.*

133. -El Municipio actor no tiene interés legítimo ya que para acreditarlo se requiere de una afectación en su esfera de atribuciones en razón de su especial situación frente al acto impugnado. En la especie, el Poder Legislativo cuenta con facultades para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y la administración interior del Estado de lo que se concluye que la Legislatura no ha invadido la esfera competencial del Municipio, o su autonomía.

*134. II. Contestación a los conceptos de invalidez.*

*135. II.1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno de Morelos.*

136. -Los artículos impugnados garantizan el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123 de la Constitución General, así como el derecho a recibir los beneficios que otorga el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos que establece la Ley del Servicio Civil, porque consolida un sistema solidario de prestaciones económicas con cargas económicas distribuidas equitativamente entre los trabajadores.

137. -Las reformas y adiciones no violentan derechos humanos ni las disposiciones constitucionales y convencionales invocadas, porque el artículo 123 constitucional establece las bases mínimas conforme a las que deberá organizarse la seguridad social que tienen que ser observadas por las Legislaturas Estatales, sin que los Congresos Locales estén obligados a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado de este artículo.



138. -La fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal otorga competencia a los Congresos Locales para legislar en materia de relaciones de trabajo, mientras que la Constitución Local en su artículo 40, fracción XX, dispone que son facultades del Poder Legislativo del Estado expedir leyes relativas a las relaciones de trabajo entre los Poderes y Ayuntamientos de los Municipios del Estado y la seguridad social de los mismos.

139. -El artículo 43, fracción VII, de la Ley del Servicio Civil establece como un derecho del trabajador disfrutar de los beneficios que otorgue el instituto y el diverso 45, fracción XV, del mismo cuerpo normativo, señala como obligación de los poderes cubrir las aportaciones que fijen las leyes para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales para integrar un fondo que permita otorgarles créditos baratos para que adquieran viviendas.

140. -El Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos constituye un fondo de vivienda que permite establecer un financiamiento para otorgar créditos baratos y suficientes para adquirir, construir o mejorar viviendas.

141. -Existe libertad de configuración del legislador local para regular las funciones del instituto, porque el artículo 123 de la Constitución General no establece nada en cuanto a la forma, periodicidad o monto de las cuotas que deben realizarse a dichos organismos. Máxime que no se contravienen las bases mínimas contenidas en el apartado B del artículo 123 de la Carta Magna.

142. -El porcentaje del 6% de aportación para los afiliados ya era contemplado antes de la reforma a la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos por lo que dicha reforma no constituye un cambio sustancial o material, sino meramente formal, por lo que no constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado.

143. -La reforma realizada a la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos (se citan los artículos 5 y 6) reitera un interés social, procurando el bienestar social de los afiliados y de sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas sociales.



144. -El Congreso del Estado no vulneró la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la Constitución Federal, toda vez que cuenta con facultades para expedir, aclarar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdo, conforme al artículo 40, fracción II, de la Constitución Local y la materia sobre la cual versa la ley impugnada no está reservada a la Federación en términos del artículo 73 constitucional. En este sentido, la ley impugnada fue emitida por un órgano legalmente facultado para ello. Por otra parte, el acto se encuentra motivado, sin que esto implique que todos los ordenamientos deban ser materia de una motivación específica.

*145. II.2. Constitucionalidad de los Decretos Números 990 y 991 por los que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero.*

146. -En todo momento se cumplió con el proceso legislativo, ya que el catorce de julio de dos mil dieciséis, el gobernador presentó la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Además, en sesión de la misma fecha se turnó a las Comisiones Unidas de Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos y de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación para el Análisis y Dictamen de la Iniciativa.

147. -Mediante oficio SG/0147/2015, de doce de julio de dos mil dieciséis, el gobernador presentó la iniciativa de decreto por el que se autoriza al Gobierno del Estado a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito, la cual fue turnada a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis y dictamen en sesión del catorce del mismo mes y año. En la misma sesión, dichos dictámenes se sometieron a discusión y votación, los cuales fueron aprobados. Una vez realizado lo anterior, se remitieron al Ejecutivo para los efectos de lo dispuesto por los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Local.

148. -Las decisiones relativas al financiamiento del Estado son del interés de la generalidad, sin que exista un interés o un derecho público subjetivo reco-





nocido o tutelado por la ley que faculte a los Municipios para reclamar en controversia constitucional actos de esta naturaleza.

149. -Es infundado que se vulnere el principio de equidad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 25 de la Constitución General o que los recursos no estén destinados específicamente. En realidad, dicho precepto dispone que corresponde al Estado la rectoría de desarrollo nacional, así como la planeación, producción, conducción, coordinación, orientación y desarrollo de la actividad nacional, entre otros.

150. -El Municipio no acreditó que se afectara su esfera jurídica con los Decretos Números 990 y 991.

151. **II.3.** *Ley de Transporte del Estado de Morelos; Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos; decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, su fe de erratas y decreto por el cual se reforma.*

152. -El Municipio actor carece de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros, ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público.

153. -Corresponde a los Municipios la aplicación de los programas de transporte público de pasajeros sin que pueda prestarlos de manera directa.

154. -Los Municipios sólo tienen atribución respecto del servicio de tránsito no del de transporte.

155. -La Constitución habilita a los Municipios para tener la intervención efectiva en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente previstos, pero siempre conforme a las leyes federales y locales correspondientes; sin embargo, dicha intervención no tiene como consecuencia que el servicio de transporte público sea prestado por los Municipios.



156. -No se actualiza un principio de afectación por lo que los conceptos de invalidez que formula la parte actora son inoperantes.

157. NOVENO.—**Opinión del procurador general de la República.** La procuradora general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

158. DÉCIMO.—**Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el nueve de febrero de dos mil diecisiete 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<sup>1</sup> y se puso el expediente en estado de resolución.

159. DÉCIMO PRIMERO.—**Retorno.** El dos de enero de dos mil diecinueve, por acuerdo de presidencia este Alto Tribunal, se ordenó retornar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que continuara actuando como ponente en esta acción de inconstitucionalidad y, en su oportunidad, propusiera al Tribunal Pleno el proyecto respectivo.

### CONSIDERANDO:

160. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> así como con

<sup>1</sup> "Artículo 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

<sup>2</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<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; ..."



el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece,<sup>4</sup> por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Mazatepec y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, en la cual se impugnan diversos actos y normas generales.

161. **SEGUNDO.—Existencia de los actos impugnados.** Se encuentra demostrada la existencia de las normas generales y los actos materia de la presente controversia constitucional, toda vez que se tratan de diversos Decretos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos en las fechas que se indican a continuación:

162. **A. Decreto Número 988**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por el cual se reforma de manera integral la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

163. **B. Decreto Número 990**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate.

164. **C. Decreto Número 991**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por el que

<sup>4</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 sobrepasar 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; ..."



se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate.

165. **D. Decreto Número 992**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintidós de julio de dos mil dieciséis, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

166. **E. Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas** con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis.

167. **F. Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas** con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.

168. Por lo tanto, se procede a estudiar la oportunidad, legitimación y causas de improcedencia hechas valer por las partes.

169. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>5</sup> señala que tratándose de actos el plazo para la

<sup>5</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;



presentación de la demanda será de treinta días contados a partir de que se haya tenido conocimiento de ellos, mientras que tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

170. A continuación, se desarrolla el cómputo para cada uno de los decretos impugnados:

*171. A. Decretos Números 988, 990 y 991.*

172. Los decretos impugnados se publicaron en el Periódico Oficial Local de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del uno de agosto al nueve de septiembre de ese año.

173. Debiéndose descontar los días veintidós a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre, por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia<sup>6</sup> y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013<sup>8</sup> de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

"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 ..."

<sup>6</sup> "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>7</sup> "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>8</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:



174. Por lo que, resulta **oportuna** la demanda al haberse presentado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*175. B. Decreto Número 992.*

176. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial local de veintidós de julio de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del uno de agosto al nueve de septiembre de ese año.

177. Debiéndose descontar los días veintitrés a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre, por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

"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;

"f) El veintiuno de marzo;

"g) El primero de mayo;

"h) El cinco de mayo;

"i) El dieciséis de septiembre;

"j) El doce de octubre;

"k) El veinte de noviembre;

"l) El veinticinco de diciembre;

"m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.

"También se considerarán inhábiles para el cómputo de dichos plazos, los días que así se hubieren declarado por el tribunal ante el cual deba interponerse un medio de defensa de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Cuando un Tribunal de Circuito o un Juzgado de Distrito remitan a este Alto Tribunal un recurso de la competencia de éste, que deba interponerse ante aquél, deberá certificar si los días que transcurrieron entre la fecha de la notificación de la resolución impugnada y la de la interposición del medio de impugnación, fueron hábiles o inhábiles en el tribunal respectivo."



178. Por lo tanto, **resulta oportuna** la demanda al haberse presentado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

179. **C.** *Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y su fe de erratas.*

180. El decreto impugnado y su fe de erratas se publicaron en el Periódico Oficial Local de catorce y quince de agosto de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del quince de agosto al veintiocho de septiembre y del dieciséis de agosto a veintinueve de septiembre de ese año, respectivamente.

181. Debiéndose descontar los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres, cuatro, diez, once, catorce, quince, dieciséis diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con lo acordado en las sesiones privadas celebradas el once y veinticinco de agosto de dos mil dieciséis por este Tribunal Pleno.

182. Por lo que, **resulta oportuna** la demanda al haberse presentado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

183. **D.** *Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos.*

184. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial Local el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del veintidós de agosto al cinco de octubre de ese año.



185. Debiéndose descontar los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, tres, cuatro, diez, once, catorce, quince dieciséis diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre, así como uno y dos de octubre, por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3o., fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

186. En consecuencia, resulta **oportuna** la demanda al haberse presentado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

187. Como se advierte del análisis anterior la presentación de la demanda resulta oportuna para todas las normas generales y actos impugnados, por lo que se procede a estudiar la legitimación de las partes.

188. CUARTO.—**Legitimación activa.** Conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,<sup>9</sup> los Municipios tienen legitimación para promover controversia constitucional en contra de un Estado con motivo de actos o disposiciones generales.

189. Por otra parte, con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia<sup>10</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En todo caso, se presumirá que quien compa-

<sup>9</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>10</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.





rezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

190. La presente controversia constitucional fue promovida por María del Carmen Villegas Toledo, quien se ostentó como síndica municipal, en representación del Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos, personalidad que acredita con copia certificada de la: 1) constancia de mayoría de la elección de Ayuntamiento de diez de junio de dos mil quince ; y<sup>11</sup> 2) Relación de los diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que fueron electos y que integrarán la Legislatura Local, así como la integración de treinta y dos Ayuntamientos de la entidad que resultaron electos en el proceso local ordinario 2014-1015, en términos de lo dispuesto por el artículo 79, fracción VIII, inciso f), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial Local el dieciocho de junio de dos mil quince.<sup>12</sup>

191. De acuerdo con el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos<sup>13</sup> el síndico ostenta la representación jurídica del Muni-

---

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

<sup>11</sup> Foja 184 del tomo I de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>12</sup> Foja 187 del tomo I de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>13</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos**

**"Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

"...

**"II.** Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos; ..."



pio actor, y María del Carmen Villegas Toledo acreditó su personalidad mediante:

192. 1) Constancia de mayoría de la elección de Ayuntamiento de siete de junio de dos mil quince<sup>14</sup> y 2) Relación de los diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que fueron electos y que integrarán la Legislatura Local, así como la integración de treinta y dos Ayuntamientos de la entidad que resultaron electos en el proceso local ordinario 2014-1015, en términos de lo dispuesto por el artículo 79, fracción VIII, inciso f), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial Local el dieciocho de junio de dos mil quince.<sup>15</sup>

193. Por lo tanto, la parte actora está legitimada y debidamente representada para promover la presente controversia constitucional.

194. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** En la presente controversia constitucional se tuvieron como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como secretarios de Gobierno y de Movilidad y Transporte, todos del Estado de Morelos.

195. De acuerdo con el artículo 10 de la ley reglamentaria en la materia,<sup>16</sup> el Poder Legislativo, Ejecutivo y secretarios de Gobierno y Movilidad y Transporte del Estado de Morelos tienen legitimación pasiva para ser demandados, pues se trata de las autoridades que emitieron y promulgaron los decretos impugnados.

#### *196. A. Poder Ejecutivo.*

197. El Poder Ejecutivo compareció por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostentó como encargado de despacho de la Consejería

<sup>14</sup> Foja 184 del tomo I de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>15</sup> Foja 187 del tomo I de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>16</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."



Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y Octavio Ibarra Ávila, como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, quienes en términos de los artículos 15 y 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; y 4, fracción V, 9, 16, fracciones I a III, y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica,<sup>17</sup> así como en el Acuerdo por el que se

<sup>17</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**

**"Artículo 15.** Las personas titulares de las unidades dependientes del gobernador del Estado serán nombrados y removidos libremente por éste.

"Los nombramientos de los servidores públicos considerados de confianza, expedidos por el gobernador del Estado, cesarán sus efectos al término del periodo de administración, o bien, a la separación anticipada al término del mismo, sin perjuicio de la aplicación de la normativa aplicable.

"En los reglamentos se establecerán las suplencias de los servidores públicos en casos de ausencia temporal, mismas que no podrá durar más de noventa días naturales; asimismo se regularán las suplencias ante la ausencia absoluta de la persona titular de una secretaría o dependencia, **así como la figura del encargado de despacho, quien podrá desempeñar legalmente las atribuciones que originalmente corresponderían a la persona titular de que se trate, durante el tiempo que se considere necesario por el propio gobernador del Estado.**"

**"Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

**"I.** Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte;

**"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; ..."**

**Reglamento Interior de la Consejería Jurídica.**

**"Artículo 4.** Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Consejería Jurídica contará con las unidades administrativas que enseguida se refieren:

**"I.** La Oficina del consejero;

**"II.** La Dirección General de Asuntos Burocráticos;

**"III.** La Dirección General de Asuntos Contenciosos;

**"IV.** La Dirección General de Consultoría de Asuntos Administrativos;

**"V. La Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo;**

**"VI.** La Dirección General de Legislación;

**"VII.** La Secretaría Técnica, y

**"VIII.** La UEFA."

**"Artículo 9.** La representación de la dependencia, así como el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, corresponden originalmente al consejero, quien para su mejor atención y despacho, podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos o pertenecientes a otras secretarías, dependencias o entidades de la administración pública estatal, sin perjuicio de su ejercicio directo por el consejero, excepto aquellos que por disposición expresa no sean delegables.

"La delegación de atribuciones se realizará mediante acuerdo expedido por el consejero, que podrá publicarse en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' para efectos de su difusión, cuando se refiera a atribuciones cuyo ejercicio trascienda a la esfera jurídica de los particulares."

**"Artículo 16.** La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:



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 Libre y Soberano de Morelos tienen facultades para representar al gobernador del Estado en la presente controversia constitucional.<sup>18</sup> Por otra parte, los funcionarios mencionados acreditaron su carácter mediante 1) nombramiento de veintiocho de agosto de dos mil quince en el cual el gobernador del Estado de Morelos designa a José Anuar González Cianci Pérez como encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos<sup>19</sup> y 2) nombramiento de catorce de febrero de dos mil trece en el cual el gobernador del Estado de Morelos designa a Octavio Ibarra Ávila como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo.<sup>20</sup>

*198. B. Secretario de Gobierno.*

199. El secretario de Gobierno del Estado de Morelos, Matías Quiroz Medina, contestó la demanda instaurada en su contra y acreditó su personalidad mediante nombramiento de trece de octubre de dos mil catorce en el cual el gobernador del Estado de Morelos lo designa como secretario de Gobierno.<sup>21</sup>

---

**"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;**

**"II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte;**

**"III. Constituirse en delegado del gobernador y demás personas titulares de las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**

"..."

**"Artículo 24.** En el caso de ausencia absoluta del consejero, será facultad del gobernador nombrar un **encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el gobernador del Estado;** lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la ley."

<sup>18</sup> Foja 453 del tomo I de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>19</sup> Fojas 448 y 452 del tomo I de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>20</sup> Fojas 456 y 458 del tomo I de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>21</sup> Foja 375 del tomo I de la controversia constitucional 95/2016.



Asimismo, conforme al artículo 21, fracción XXXI,<sup>22</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos le corresponde refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos por lo que cuenta con legitimación pasiva en el presente asunto.<sup>23</sup>

*200. C. Secretario de Movilidad y Transporte.*

201. El secretario de Movilidad y Transporte del Gobierno del Estado de Morelos no formuló contestación de demanda.

*202. D. Poder Legislativo.*

203. El Poder Legislativo compareció por conducto de Beatriz Vicera Alatrís-te, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, quien en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos<sup>24</sup> tiene facultades para representar al Congreso en cualquier asunto en que sea parte y acreditó dicha personalidad mediante copia certificada del acta de la se-

<sup>22</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**

"**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>23</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.". Registro: 180374. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, octubre de 2004, pág. 1817. P./J. 104/2004.

<sup>24</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"...

"**XVI.** Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado; ..."



sión ordinaria de doce de octubre de dos mil dieciséis en la cual se le declara presidenta de la Mesa Directiva para el segundo año de ejercicio constitucional desde el día doce de octubre de dos mil dieciséis y hasta el treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.<sup>25</sup>

204. En consecuencia, las autoridades demandadas cuentan con legitimación pasiva en el presente asunto.

205. SEXTO.—**Causas de improcedencia.**

206. **A. Desistimiento.**

207. En primer lugar, es necesario pronunciarse respecto del desistimiento presentado por la síndica municipal el quince de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

208. Conforme al artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>26</sup> procede el sobreseimiento cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, **sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales.**

209. Por otra parte, en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>27</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de

<sup>25</sup> Foja 614 del tomo I de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>26</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**"I.** Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales; ..."

<sup>27</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.



los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

210. En consecuencia, la procedencia del sobreseimiento por desistimiento está condicionada a que: 1. La persona que desista a nombre de la entidad, órgano o poder de que se trate se encuentre legitimada para representarlo en términos de las leyes que lo rijan; 2. Que ratifique su voluntad ante un funcionario investido de fe pública;<sup>28</sup> y 3. Que la materia del juicio no se trate de normas de carácter general.

### *211. A.1. Legitimación para desistirse.*

212. En la especie, la parte actora se encuentra legitimada para presentar el desistimiento de la controversia constitucional, toda vez que se trata de la síndica municipal que acreditó su personalidad y facultades de representación conforme a lo expuesto en el considerando relativo a la legitimación activa.

213. Ahora bien, conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos<sup>29</sup> los síndicos no podrán desistirse, transigir, comprometerse en árbitros ni hacer cesión de bienes o derechos municipales sin la autorización expresa de su Ayuntamiento.

---

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

<sup>28</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA.". Registro: 177328. [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXII, septiembre de 2005, pág. 894. P./J. 113/2005.

<sup>29</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos**

**"Artículo 46.** Los síndicos no podrán desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes o derechos municipales, sin la autorización expresa que en cada caso les otorgue el Ayuntamiento.



214. En este sentido, en sesión de Cabildo de trece de octubre de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de Mazatepec, Estado de Morelos, aprobó por unanimidad de cinco votos en favor autorizar a María del Carmen Villegas Toledo para desistirse de la controversia constitucional 95/2016,<sup>30</sup> por lo que se ha cumplido con el artículo 46 de la ley orgánica citada.

*215. A.2. Ratificación del desistimiento.*

216. Mediante certificación expedida por el notario público número uno de la Segunda Demarcación Notarial del Estado de Morelos se hizo constar la ratificación del desistimiento presentado por el Municipio actor, la cual obra en el acta dos mil cuatrocientos noventa y seis, asentadas en el volumen ciento seis de fecha veintiséis de octubre de dos mil dieciséis. De esta manera, el desistimiento se encuentra ratificado.

*217. A.3. Materia del juicio.*

218. En la demanda se impugnan diversos artículos de los siguientes Decretos respecto de los cuales será necesario determinar si constituyen normas generales para resolver si procede el sobreseimiento con motivo del desistimiento presentado por la parte actora:

219. **I. Decreto Número 988** por el cual se reforma de manera integral la **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.**

220. **II. Decreto Número 990** por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a gestionar y contratar un financiamiento.

---

"Para realizar la actualización de los inventarios de bienes muebles a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el síndico podrá formular la desincorporación de bienes muebles mediante donación a instituciones con fines altruistas; la enajenación deberá realizarse previo avalúo del tesorero municipal o formal subasta; instrucción a disposición final ordenando su destrucción o compactación, previa autorización del cabildo."

<sup>30</sup> Fojas 1080 a 1081 del Tomo II de la controversia constitucional 95/2016.





221. **III. Decreto Número 991** por el cual se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a gestionar y contratar un financiamiento.

222. **IV. Decreto Número 992** por el cual se reforma la **Ley de Transporte del Estado de Morelos**.

223. **V. Decreto Número 992** por el cual se reforma la **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**.

224. **VI. Decreto** por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y su fe de erratas.

225. **VII. Decreto** por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

226. Por lo que hace a la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, la Ley de Transporte del Estado de Morelos; y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, es evidente que son normas generales respecto de las cuales **no puede sobreseerse** con motivo del desistimiento de la parte actora.

227. Es así, pues la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos es una norma de observancia general, orden público e interés social, obligatoria para los sujetos señalados en su texto y que tiene por objeto regular el otorgamiento de las prestaciones que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados, conforme a su reglamento y la normativa aplicable;<sup>31</sup> la Ley de Transporte del Estado de Morelos es una norma general

<sup>31</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado**

**"Artículo 1.** La presente ley es de observancia general, orden público e interés social, así como obligatoria para los sujetos señalados en este ordenamiento, y tiene por objeto regular el otorgamiento



de orden público, interés social y observancia y observancia(sic) general en todo el Estado, que tiene por objeto regular el transporte particular, la prestación de los servicios de transporte público y privado así como sus servicios auxiliares en el Estado de Morelos que no sean de competencia federal o municipal; y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos dispone que su contenido es de orden público, y tiene por objeto definir las bases para regular y controlar la planeación y administración del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sustentable en el Estado de Morelos, en términos de lo dispuesto en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General.

228. En este sentido, los decretos referidos tuvieron como objeto la modificación de estas normas generales, respecto de las cuales **el actor no puede desistirse** en la presente controversia constitucional, con fundamento en el artículo 20, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.

229. Por otra parte, los **Decretos Números 990 y 991** por los que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito **no pueden ser materia de sobreseimiento, pues se trata de actos materialmente legislativos de carácter general, impersonal y abstracto**, conforme a lo que se expone a continuación.

230. En primer lugar, es importante precisar el contenido de los Decretos.

*231. I. Decreto Número 990 por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito.*

232. -Se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal y por conducto de su secretaría de hacienda para que gestione y contrate créditos o empréstitos con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, bajo las mejores condiciones de mercado, en

---

de las prestaciones que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados, conforme a su Reglamento y la normativa aplicable."



cumplimiento a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y a la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos hasta por la cantidad de \$1,325,000,000.00 (mil trescientos veinticinco millones de pesos 00/100 moneda nacional).

233. -Se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal para que afecte como fuente de pago de las obligaciones que deriven de la contratación y disposición de los créditos o empréstitos, las participaciones en ingresos federales, presentes y futuras que le correspondan conforme a la normativa aplicable.

234. -Se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos para que constituya o modifique uno o varios fideicomisos irrevocables de administración, y fuente de pago para realizar el pago del servicio de la deuda de los créditos o empréstitos que se contraten con las instituciones de crédito o integrantes del sistema financiero mexicano.

235. -Se determina que el destino de los recursos será financiar inversiones públicas productivas en términos de los artículos 117, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción XXV, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; y 3, fracción XXI, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos.

236. -Se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal para que realice operaciones de refinanciamiento en los ejercicios fiscales de 2016 y 2017 para ajustar los plazos, tasas, garantías o fuentes de pago de créditos contratados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, con un plazo para pagarlos en su totalidad que no exceda de veinte años.

237. -Se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos para afectar como fuente de pago de las obligaciones anteriores un porcentaje de las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan.

238. -Se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos para que constituya o modifique y utiliza fideicomisos irrevocables de administración y pago para que



funcionen como mecanismo de captación del porcentaje afectado, mecanismo de pago y de entrega de los recursos no afectados de las participaciones federales.

*239. II. Decreto Número 991 por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito.*

240. -Se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal para que gestione y contrate un financiamiento hasta por la cantidad de \$540,000,000.00 (quinientos cuarenta millones de pesos 00/100 moneda nacional) con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, bajo las mejores condiciones de mercado en debido cumplimiento a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos, debiendo realizar los actos que resulten necesarios para esos efectos. El destino de los recursos se destinará a inversiones públicas productivas, consistentes en infraestructura urbana en materia de servicios públicos de movilidad y transporte para la zona metropolitana de Cuernavaca, Morelos. El plazo para amortizar en su totalidad el crédito no debe exceder de veinticinco años.

241. -Se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, por conducto del Poder Ejecutivo Estatal para que afecte como fuente de pago de las obligaciones contraídas las participaciones en ingresos federales, presentes y futuras que le correspondan conforme a la normativa aplicable.

242. -Se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal y por conducto de su secretaría de hacienda para que constituya o modifique y utilice un fideicomiso en administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate.

243. Con relación a la naturaleza de estos Decretos cabe destacar que, conforme a la jurisprudencia P./J. 23/99 de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU



CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.", un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales, esto es, que vayan dirigidas a un número indeterminado e indeterminable de casos y destinadas a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

244. Por el contrario, un acto administrativo crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de los que goza la ley.

245. La diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales.

246. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Esto último es relevante para definir la naturaleza de los actos impugnados, pues si éstos tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, se podría concluir que se trata de actos materialmente legislativos respecto de los cuales no procedería el desistimiento.

247. La generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.

248. Dicho lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los **Decretos Números 990 y 991 revisten las características de una norma general desde el punto de vista material**, ya que ambos Decretos fueron emitidos por el Congreso del Estado de Morelos a efecto de autorizar al Gobierno del Estado a contratar y gestionar financiamiento o empréstitos por medio de instituciones crediticias.

249. Además, mediante estos Decretos se autoriza al gobierno estatal para afectar como fuente de pago de las obligaciones que deriven de la contratación



de créditos, las participaciones en ingresos federales y a constituir o modificar fideicomisos de administración y fuente de pago, para realizar el pago del servicio de la deuda de los créditos contratados. Asimismo, se determina expresamente que el destino de los recursos será financiar inversiones públicas productivas consistentes en infraestructura urbana en materia de servicios públicos de movilidad y transporte.

250. Como se puede advertir, los **Decretos Números 990 y 991 tienen la naturaleza de una norma general** que trasciende a la esfera de los gobernados de la forma en la que lo hacen las leyes. En este sentido, los decretos tienen las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, propias de una norma de observancia general.

251. En este orden de ideas, los **Decretos Números 990 y 991** disponen las reglas dirigidas a una pluralidad de sujetos, entre ellos el gobernador del Estado de Morelos y la secretaría de Hacienda de la entidad federativa, a efecto de contratar y gestionar deuda pública.

252. Del mismo modo, los Decretos contienen las reglas a las que el Gobierno del Estado de Morelos debe apegarse para la contratación de deuda pública y la forma en la que deberán solventar los créditos que se contraten, de manera que se ordena que el Ejecutivo Local opte por el crédito que ofrezca las mejores condiciones del mercado, le impone topes máximos de endeudamiento e, incluso, le autoriza para que afecte como fuente de pago las participaciones federales que le correspondan y para que constituya uno o varios fideicomisos de administración y fuente de pago.

253. Del mismo modo, los decretos delimitan que el destino de los recursos obtenidos con motivo de los créditos será financiar inversiones públicas productivas, consistentes en infraestructura urbana en materia de servicios públicos de movilidad y transporte.

254. En efecto, estos decretos reúnen las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, propias de una norma de observancia general, pues contienen las reglas y límites necesarios para la contratación de deuda pública, las cuales subsisten hasta tanto no se agote la vigencia del ordenamiento que las contiene.



255. Por lo tanto, **los Decretos Números 990 y 991 son actos materialmente legislativos de carácter general**, de manera que **no puede sobreseerse** con motivo del desistimiento presentado por la parte actora.

256. *III. Demás decretos.*

257. Por lo que hace al **Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo** previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y su **fe de erratas**, así como el **decreto por el que se reforma el artículo primero y cuarto del decreto original**, este Tribunal Pleno también considera que **no es procedente el desistimiento solicitado**, ya que estas medidas, si bien son formalmente **actos administrativos**, emitidos por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, lo cierto es que, al igual que los decretos anteriores, se trata de medidas que presentan las características de abstracción, generalidad y obligatoriedad, por lo que deben considerarse actos sustantivamente legislativos.

258. Como se ha dicho, los Decretos de que se trata **son actos formalmente administrativos, porque fueron expedidos por el gobernador del Estado de Morelos.**

259. De la lectura del *Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos* se advierte que: **1.** Establece el sistema integrado de transporte en la zona metropolitana de Cuernavaca, que comprende los Municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Huitzilac, Tepoztlán, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec; **2.** Dispone que en las regiones oriente y sur poniente de la entidad el sistema quedará condicionado a la previa realización de los estudios de factibilidad correspondientes y en resultado que de ellos se arroje; **3.** Condiciona la implementación del sistema a los estudios de factibilidad conforme a lo que establece la Ley de Transporte del Estado de Morelos; **4.** Faculta a la Secretaría de Movilidad y Transporte del Poder Ejecutivo para regularizar y refrendar los títulos de concesión, sucesiones o reasignaciones pendientes; y **5.** Instruye al titular de la Secretaría de Movilidad y Transporte para que auxiliándose de las demás secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal lleva a cabo foros de consulta



pública con respecto a la modernización del servicio de transporte público, con la principal participación de los concesionarios.

260. **La fe de erratas** de este Decreto modifica el contenido identificado en el numeral 3 de la síntesis anterior a efecto de "suspender" y no "condicionar" la implementación del sistema hasta la realización de los estudios de factibilidad y los resultados que de ellos se arroje, agregando que lo anterior no conlleva la pérdida de la titularidad como concesionario. Por otra parte, con relación a los foros de consulta pública descritos en el numeral 5 de la síntesis del párrafo anterior, se modifica "la principal participación de los concesionarios" por "la principal participación de los actuales concesionarios". Finalmente, el decreto de reforma modifica los artículos primero y cuarto del decreto original.

261. De lo anterior se advierte que estos decretos también gozan de las características de generalidad, impersonalidad y abstracción, ya que se trata, en términos materiales, de normas generales de naturaleza reglamentaria, ya que fueron emitidos en acatamiento a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto Número 992, publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis, por el que se reformaron la Ley de Transporte del Estado de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable.

262. En efecto, en la disposición transitoria tercera, del Decreto Número 992, se establece lo siguiente:

**"TERCERA.** En un plazo no mayor a 180 días hábiles contados a partir del día siguiente al que dé inicio la vigencia del presente decreto, deberán expedirse, actualizarse o modificarse las disposiciones reglamentarias que derivan de los instrumentos legislativos reformados."

263. Como se puede apreciar, el legislador de Morelos impuso una obligación para el Ejecutivo Local de establecer y actualizar la regulación correspondiente al contenido de la reforma de dos mil dieciséis, que se centra, en términos generales, en fortalecer el sistema de transporte y movilidad, para adecuarlo con los estándares de sustentabilidad, cuidado del medio ambiente y derecho a la ciudad, en el contexto de la Declaración Universal de Derechos Humanos





Emergentes, en el que se reconoce el derecho de toda persona a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente, así como a moverse con facilidad por la ciudad y a que las personas con discapacidad tengan protegido su derecho a que se facilite su movilidad y se supriman las barreras arquitectónicas necesarias.<sup>32</sup>

264. Así, mediante estos Decretos administrativos, el Ejecutivo del Estado de Morelos dio cumplimiento al mandato del legislador de Morelos y emitió las medidas administrativas necesarias para la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y, lejos de tratarse de un acto de aplicación, es un mecanismo de desarrollo materialmente reglamentario.

265. Incluso, en la exposición de motivos del decreto de medidas administrativas, se refiere lo siguiente:

"En ese sentido, como una medida administrativa del que suscribe (gobernador), con el objeto de hacer más eficiente e impulsar el desarrollo del transporte de pasajeros en el Estado de Morelos, beneficiando a la sociedad morelense, es que se expide el presente instrumento a fin de garantizar la efectiva aplicación de la ley por parte de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos en respeto de los derechos y con la participación de los ciudadanos morelenses, usuarios o concesionarios del Servicio de Transporte Público; ello, **en ejercicio de las facultades concedidas al titular del Poder Ejecutivo por la propia Ley de Transporte del Estado de Morelos, especialmente en su artículo 13, que le permite reglamentar, dirigir y vigilar dentro de su ámbito de competencia, todo lo relativo al transporte en las vías públicas del Estado y definir la política y los programas en la materia.**"

266. En este sentido, como se puede constatar, la intención del Ejecutivo del Estado fue establecer (mediante su facultad reglamentaria) los lineamientos

<sup>32</sup> Tal como se puede apreciar en los antecedentes del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 992.



necesarios para dar efectividad a la aplicación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, por lo que se trata de reglas dirigidas a un grupo indeterminado de personas, en la medida en que los decretos delimitan que el sistema de transporte operará en la zona metropolitana de Cuernavaca, que comprende los Municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Huitzilac, Tepoztlán, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec, y establece que la regularización y refrendo de los títulos de concesión, sucesiones o reasignaciones pendientes serán llevadas a cabo por la Secretaría de Movilidad y Transporte del Poder Ejecutivo de Morelos.

267. Del mismo modo, ordena que se lleven a cabo foros de consulta pública con respecto a la modernización del servicio de transporte público, con la principal participación de los concesionarios, pero involucrando a toda la población.

268. Por esta razón, **no es procedente el desistimiento solicitado** respecto al **Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, previsto por la Ley del Estado de Morelos, su fe de erratas y decreto que lo reforma**, en atención a que se trata de actos materialmente reglamentarios, respecto de los cuales no es posible desistirse en el juicio con fundamento en el artículo 20, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.

269. En consecuencia, al no ser procedente el desistimiento planteado por el Municipio promovente, se debe realizar el estudio de las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer y, posteriormente, en caso de ser desestimadas, seguir con el estudio del fondo de la controversia.

**270. B. Improcedencia por la existencia de reformas posteriores.**

271. **B.1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.**

272. No pasa desapercibido que mediante fe de erratas publicada el diez de agosto de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, en relación con el Decreto Número 988 en el cual



se publicó la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos se determinó que "por un error mecanográfico en la página 10, columna derecha, línea 48; la página 16, columna derecha, línea 60, la página 20, columna derecha, línea 48; la página 27, columna derecha, línea 50; la página 38, columna derecha, línea 56; la página 45, columna izquierda, línea 45, la página 68, columna derecha, línea 10; y la página 72, columna derecha, línea 46; se dice veinte y debe decir veintiún, respectivamente". En este sentido, al tratarse de un error mecanográfico relativo a la fecha en la cual se ordenó imprimir, publicar y circular el decreto legislativo no trasciende al análisis de la presente ley.

273. Ahora bien, esta Suprema Corte advierte de oficio que, con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, el legislador local ha realizado diversas modificaciones a las normas impugnadas, por lo que es necesario delimitar si las reformas referidas constituyen o no un cambio en sentido normativo que generen, en su caso, el sobreseimiento de la controversia respecto de tales impugnaciones.

274. Mediante decreto publicado el veintidós de marzo de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos se reformaron los artículos 2, 3, fracciones IV y XXI, 9, 12, 13, 41 y 42 todos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

275. Del mismo modo, el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, entre las que se advierte la reforma a los artículos 3, 6, 8, fracción VIII, 15, fracción XI, 18, fracción X, 19, 26, 41, 42, 43, 54, 55 y 58 de esa ley.

276. En esta tesitura, debe recordarse que el Municipio actor impugnó los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII, en la porción normativa "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.



277. A partir de lo anterior, es necesario precisar que conforme a lo previsto en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>33</sup> las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general impugnada; por lo que debe analizarse si las normas impugnadas han sido modificadas en sentido normativo, para lo cual, a continuación, se realiza una comparación entre los artículos impugnados que fueron reformados, a saber, 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno de Morelos.

Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos impugnada (21 de julio de 2016)	Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos reformada el 22 de marzo de 2017	Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos reformada el 29 de noviembre de 2017
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p>"<b>Artículo 2.</b> La interpretación de la presente ley corresponde a la persona titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de la secretaría o dependencia coordinadora del sector al que pertenezca el instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con la opinión de la persona titular de la dirección general de dicho instituto.</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de marzo de 2017)</p> <p>"<b>Artículo 2.</b> La interpretación de la presente ley corresponderá <u>a la autoridad competente.</u></p> <p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p>"A falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos y el Código Pro-</p>	

<sup>33</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"...

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



<p>"A falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos y el Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, así como los principios de simplificación administrativa y los principios generales del derecho."</p>	<p>cesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, así como los principios de simplificación administrativa y los principios generales del derecho."</p>	
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 3.</b> Para efectos de la presente ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo 25 de la <u>preste</u> ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga;</p> <p>"...</p> <p>"XXVI. Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del instituto, integrantes del consejo directivo y a todos</p>		<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017)  <b>"Artículo 3.</b> Para efectos de la presente ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo 25 de la <u>presente</u> ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga;</p> <p>"...</p> <p>"<u>XXVII.</u> Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del instituto, integrantes del consejo directivo y a todos</p>



<p>aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta ley."</p> <p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016) <b>"Artículo 8.</b> El patrimonio del instituto se constituirá por:</p> <p>"...</p> <p>"II. Las aportaciones de los entes obligados;</p> <p>"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Los <u>intereses</u>, productos financieros, rentas y otros que se obtengan por cualquier título;"</p>		<p>aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta ley, y"</p> <p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016) <b>"Artículo 8.</b> El patrimonio del instituto se constituirá por:</p> <p>"...</p> <p>"II. Las aportaciones de los entes obligados;</p> <p>"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;</p> <p>(Reformada, P.O. 29 de noviembre de 2017) "VIII. Los intereses, productos financieros, <u>rendimientos, rentas, plusvalías y demás ingresos que se obtengan de las inversiones y operaciones que realice el instituto;</u>"</p>
<p><b>"Artículo 12.</b> El consejo directivo es la máxima autoridad del instituto y se integra por:</p> <p>"I. El gobernador, quien lo presidirá por sí o por conducto del representante que designe al efecto;</p> <p>"II. Una persona representante del Poder Legislativo</p>	<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 22 DE MARZO DE 2017) <b>"Artículo 12.</b> El consejo directivo es la máxima autoridad del instituto y se integra por:</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "I. El gobernador, quien lo presidirá por sí o por conducto del representante que designe al efecto;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "II. Una persona representante del Poder Legislativo</p>	



<p>que, en ningún caso, podrá ser un diputado al Congreso del Estado, en términos de lo previsto en la fracción V del artículo 81 de la ley orgánica;</p>	<p>que, en ningún caso, podrá ser un diputado al Congreso del Estado, en términos de lo previsto en la fracción V del artículo 81 de la ley orgánica;</p>	
<p>"III. Una persona representante del Poder Judicial, que será la persona titular de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "III. Una persona representante del Poder Judicial, que será la persona titular de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado;</p>	
<p>"IV. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "IV. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	
<p>"V. La persona titular de la <u>Secretaría de Gobierno</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "V. La persona titular de la <u>Secretaría de la Contraloría</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	
<p>"VI. La persona titular de la <u>Secretaría del Trabajo</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "VI. La persona titular de la <u>Secretaría de Administración</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	
<p>"VII. La persona titular de la <u>Secretaría de Administración</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "VII. La persona titular de la <u>Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y Entidades Paraestatales</u>;</p>	



<p>"VIII. La persona que ocupe la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "VIII. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Morelos;</p>	
<p>"IX. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y Entidades Paraestatales;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "IX. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del Estado de Morelos;</p>	
<p>"X. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Morelos;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "X. Una persona representante de la sección XIX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y</p>	
<p>"XI. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del Estado de Morelos, y</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017) "XI. Una persona representante de las agrupaciones y asociaciones de trabajadores pensionados y jubilados de los entes públicos.</p>	
<p>"XII. Una Persona representante de la sección XIX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.</p>	<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016) "Los cargos de los integrantes del consejo directivo serán honoríficos, por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación alguna por su desempeño.</p>	





<p>"Los cargos de los integrantes del consejo directivo serán honoríficos, por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación alguna por su desempeño.</p>	<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p>	
<p>"Por cada integrante propietario, deberá designarse, por escrito, un suplente, el cual contará con las mismas facultades que el propietario. Dichos suplentes deberán contar con el nivel jerárquico inmediato inferior.</p>	<p>"Por cada integrante propietario, deberá designarse, por escrito, un suplente, el cual contará con las mismas facultades que el propietario. Dichos suplentes deberán contar con el nivel jerárquico inmediato inferior.</p>	
<p>"Para el caso de que el representante que designe el Gobernador para fungir como presidente del consejo directivo, sea un integrante de este último en términos del presente artículo, dicho integrante deberá designar a su vez a la persona que lo supla, a fin de evitar la concentración de votos en una sola persona para la toma de decisiones.</p>	<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p>	
<p>"Para el caso de que el representante que designe el Gobernador para fungir como presidente del consejo directivo, sea un integrante de este último en términos del presente artículo, dicho integrante deberá designar a su vez a la persona que lo supla, a fin de evitar la concentración de votos en una sola persona para la toma de decisiones.</p>	<p>"Para el caso de que el representante que designe el gobernador para fungir como presidente del consejo directivo, sea un integrante de este último en términos del presente artículo, dicho integrante deberá designar a su vez a la persona que lo supla, a fin de evitar la concentración de votos en una sola persona para la toma de decisiones.</p>	
<p>"En las sesiones del consejo directivo participarán el director general y el comisario público con derecho a voz, pero sin voto.</p>	<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p>	
<p>"En las sesiones del consejo directivo participarán el director general y el comisario público con derecho a voz, pero sin voto.</p>	<p>"En las sesiones del consejo directivo participarán el director general y el comisario público con derecho a voz, pero sin voto.</p>	
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 13.</b> En las sesiones del consejo directivo, previa solicitud y autorización, podrá asistir un invitado</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de marzo de 2017)  <b>"Artículo 13.</b> En las sesiones del consejo directivo, previa solicitud y autorización, podrá asistir un invitado</p>	



<p>nombrado por los representantes de las Asociaciones de Pensionados del Gobierno del Estado de Morelos, Ayuntamientos, Entidades Estatales y Municipales."</p>	<p><u>en representación de la parte patronal y trabajadora de los Ayuntamientos, organismos descentralizados, desconcentrados y paraestatales, con derecho a voz, pero sin voto, siempre y cuando se encuentren al corriente en el pago de sus cuotas al instituto."</u></p>	
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016) "Artículo 15. El consejo directivo, además de las señaladas en la ley orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:  " ...  "III. Aprobar las reservas financieras que propongan el director general para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados  " ...  "XII. Aprobar, a solicitud del director general, los criterios para condonar los intereses moratorios a los entes obligados, afiliados y acreditados."</p>		<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016) "Artículo 15. El consejo directivo, además de las señaladas en la ley orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:  " ...  "III. Aprobar las reservas financieras que propongan el director general para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados;  " ...  (Adicionada, P.O. 29 de noviembre de 2017) "XII. ...  "XIII. Aprobar, a solicitud del director general, los criterios para condonar los intereses moratorios a los entes obligados, afiliados y acreditados."</p>



<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 18.</b> El director general, además de las conferidas por la ley orgánica y demás normativa aplicable, cuenta con las atribuciones siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"XI. Determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan las obligaciones y se respeten sus derechos establecidos en la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable."</p>		<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 18.</b> El director general, además de las conferidas por la ley orgánica y demás normativa aplicable, cuenta con las atribuciones siguientes:</p> <p>"...</p> <p>(Adicionada, P.O. 29 de noviembre de 2017)                  "XI. ...</p> <p>(Adicionada, P.O. 29 de noviembre de 2017)                  "XII. ...</p> <p>(Adicionada, P.O. 29 de noviembre de 2017)                  "XIII. ...</p> <p>"XIV. Determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan las obligaciones y se respeten sus derechos establecidos en la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable."</p>
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 26.</b> Los entes obligados tienen a su cargo:</p> <p>"I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;</p>		<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017)  <b>"Artículo 26.</b> Los entes obligados tienen a su cargo:</p> <p>"I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;</p>



"II. Avisar al instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;

"III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;

"IV. Registrar el número de días laborados y la percepción constante de los afiliados;

"V. Enviar al instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como las percepciones constantes de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;

"VI. Proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia de actos, derechos u obligaciones que le solicite el instituto respecto de los afiliados;

"VII. Informar, cuando así lo solicite el instituto, situaciones específicas o genéricas, a efecto de verificar la información que sea proporcionada por los afiliados, y

"II. Avisar al instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;

"III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;

"IV. Registrar el número de días laborados y los ingresos totales de los afiliados;

"V. Enviar al instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como los ingresos totales de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;

"VI. Proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia de actos, derechos u obligaciones que le solicite el instituto respecto de los afiliados;

"VII. Informar, cuando así lo solicite el instituto, situaciones específicas o genéricas, a efecto de verificar la información que sea proporcionada por los afiliados;



<p>"VIII. Las demás responsabilidades que les imponga el consejo directivo para el cumplimiento del objeto de la ley.</p>		<p><u>"VIII. Proporcionar, en las visitas de verificación del instituto, los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo, y</u></p> <p>"IX. Las demás responsabilidades que les imponga el consejo directivo para el cumplimiento del objeto de la ley."</p>
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 41.</b> Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización será el 6% sobre las percepciones constantes de los afiliados, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos Presupuestos de Egresos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de marzo de 2017)  <b>"Artículo 41.</b> Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización <u>será el 2.25%</u> sobre los ingresos totales, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos Presupuestos de Egresos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017)  <b>"Artículo 41.</b> Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, equivalentes al 2.25% de los ingresos totales o la pensión, según corresponda. Lo que debe quedar consignado en sus respectivos Presupuestos de Egresos."</p>
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 42.</b> Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización será el 6% sobre sus percepciones constantes, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al instituto en términos de lo dispuesto en la presente ley y demás normativa aplicable."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de marzo de 2017)  <b>"Artículo 42.</b> Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización <u>será del 2.25%</u> sobre sus ingresos totales, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al instituto en términos de los (sic) dispuesto en la presente ley y demás normativa aplicable."</p>	<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017)  <b>"Artículo 42.</b> Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, equivalentes al 2.25% de los ingresos totales o la pensión, según corresponda, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al instituto, en términos de lo dispuesto en la presente ley y demás normativa aplicable, así como los convenios celebrados entre el instituto y el ente obligado, en los casos que así proceda."</p>



(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)

"**Artículo 43.** Tienen el carácter de obligatorias las retenciones que el ente obligado descuenta de las percepciones constantes a los afiliados, por concepto de créditos que como deudor principal o aval haya suscrito."

(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017)

"**Artículo 43.** Tienen el carácter de obligatorias las retenciones que el ente obligado descuenta de los ingresos totales o la pensión, según corresponda, a los afiliados, por concepto de créditos que como deudor principal o aval haya suscrito."

278. Ahora bien, una vez que se han expuesto las reformas anteriores, a continuación se analizará si en relación con los numerales impugnados y que fueron objeto de las reformas de veintidós de marzo de dos mil diecisiete y de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se actualiza la causa de improcedencia contenida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la cesación de efectos.

279. Al respecto, este Tribunal Pleno ha resuelto que existe un nuevo acto legislativo que conlleva el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma impugnada si se actualizan los dos siguientes aspectos:

280. **A.** Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,

281. **B.** Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

282. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, puesto que es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

283. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascen-



dencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

284. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

285. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia o el sobreseimiento de un asunto, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

286. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo, es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del Poder Legislativo.

287. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.



288. De esta forma el criterio que actualmente rige para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, debe existir un **cambio en el sentido normativo** de la norma impugnada.

289. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

290. En el caso, se actualiza el primer requisito, relativo a que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo, en relación con los artículos 2, 12, 13, 41 y 42 de la Ley del Instituto de Crédito de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

291. Es así, pues este procedimiento tuvo origen en la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, presentada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y el diputado Jaime Álvarez Cisneros, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano en sesión ordinaria de la asamblea de la LII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos; iniciativa que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación para su análisis y dictamen correspondientes, donde se determinó que las propuestas de la iniciativa resultan procedentes por no contravenir ninguna disposición y finalmente se aprobó y ordenó publicar. La publicación se llevó a cabo en el Periódico Oficial Local el veintidós de marzo de dos mil diecisiete. En este sentido, se desahogaron y agotaron las diferentes etapas del procedimiento legislativo.

292. Del mismo modo, los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno de Morelos, también fueron sometidos a un procedimiento legislativo para su modificación; el cual tuvo origen en la iniciativa de decreto presentada por la diputada Beatriz Vicera Alatraste el trece de julio de dos mil diecisiete, que tras ser aprobada fue publicada el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el Decreto.





293. Por tanto, a continuación se analiza si los decretos legislativos generaron una modificación en sentido normativo que ocasione la cesación de efectos de las normas impugnadas.

294. Respecto al artículo 2 se colma este requisito, toda vez que previo a la reforma de veintidós de marzo de dos mil diecisiete la interpretación de la norma correspondía a "*la persona titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de la secretaría o dependencia coordinadora del sector al que pertenezca el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con la opinión de la persona titular de la dirección general de dicho instituto*", y ahora a "*la autoridad competente*". En este sentido, existe un cambio en el sentido normativo de la norma, en relación con qué autoridad será competente para interpretarla.

295. Respecto del artículo 3 de la ley del instituto, debe recordarse que fueron impugnadas sus fracciones XII y XXVI, las cuales fueron modificadas a través de la reforma del veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete; sin embargo, estas modificaciones no tienen un sentido normativo, pues la fracción XII únicamente fue reformada para corregir una errata –antes se refería a la "*preste ley*", por lo que se corrigió para decir "*presente ley*"–. Mientras que en el caso de la fracción XXVI no se hizo modificación en el contenido de la norma, pues únicamente se recorrió una posición en la numeración correspondiente –ahora esta fracción se enumera XXVII– y se agregó al final de la fracción la conjunción "y" para permitir insertar una fracción adicional. Todo lo cual no constituye un cambio normativo, porque el artículo 3 referido no forma un sistema de normas sino que contempla diversas definiciones que serán empleadas a lo largo de la ley del instituto. Por tanto, las fracciones XII y XXVI del artículo 3 no han sufrido un cambio normativo.

296. Por lo que hace al artículo 8 de la ley del instituto, si bien el Municipio impugnó las fracciones II, III y VIII, se advierte que las dos primeras no han sido modificadas en forma alguna; sin embargo, la fracción VIII sí fue sometida a una modificación en sentido normativo, pues originalmente esta fracción determinaba que el patrimonio del instituto se conformaba, entre otros, por los intereses que se obtuvieran por cualquier título. Y, con motivo de la reforma publicada



el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, ahora se delimitó que el patrimonio del instituto se conforma por los intereses que se obtengan de las inversiones y operaciones que realice el instituto.

297. En este sentido, a diferencia de la redacción impugnada –que era mucho más amplia–, el texto vigente de la norma fue acotado y se limita a los intereses obtenidos por inversiones y operaciones realizadas por el instituto. De esta manera, existe un cambio en sentido normativo exclusivamente respecto de la fracción VIII del artículo 8 de la Ley del Instituto de Crédito. No así de sus fracciones II y III.

298. En el artículo 12 de la ley del instituto se modificó la conformación del consejo directivo del instituto, en este sentido, anteriormente eran parte del mismo el titular de la Secretaría de Gobierno, titular de la Secretaría del Trabajo y consejero jurídico, todos del Poder Ejecutivo Estatal, quienes ya no forman parte de este consejo, mientras que se agregó la participación del titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo Estatal, así como una persona representante de las agrupaciones y asociaciones de trabajadores, pensionados y jubilados de los entes públicos obligados. De esta manera, se advierte un cambio normativo en el artículo 12 de la ley del instituto, porque se modificó la conformación del consejo del instituto.

299. El artículo 13 de la ley del instituto establecía que en las sesiones del consejo directivo, previa solicitud y autorización, podrá asistir un invitado nombrado por los representantes de las Asociaciones de Pensionados del Gobierno del Estado de Morelos, Ayuntamientos, entidades estatales y municipales; ahora bien, con la reforma de veintidós de marzo de dos mil diecisiete se modificó el sentido normativo del artículo, en el sentido de que podrá asistir un invitado en representación de la parte patronal y trabajadora de los Ayuntamientos, organismos descentralizados, desconcentrados y paraestatales, siempre y cuando se encuentren al corriente en el pago de sus cuotas al instituto. De esta manera, el artículo 13 constituye un nuevo acto legislativo, porque antes contemplaba la posibilidad de que asistiera un representante de las asociaciones de pensionados, y ahora se prevé que puede ir un representante de la parte patronal y trabajadora de los Ayuntamientos, organismos descentralizados, desconcentrados y paraestatales.



300. El artículo 15 de la Ley del Instituto de Crédito fue impugnado en sus fracciones III y XII, las cuales no han sufrido cambio alguno. Únicamente se destaca que, mediante Decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, el contenido de la fracción XII se recorrió para ocupar ahora el lugar de la fracción XIII sin que se haya alterado en forma alguna el contenido. Por tanto, el artículo 15 no ha sido modificado en las fracciones que son materia de esta impugnación.

301. Por su parte, el artículo 18 de la ley del instituto fue impugnado en su fracción XI, en la que se prevé que el director general del instituto cuenta con diversas atribuciones, en específico las de determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan con las obligaciones y se respeten sus derechos. De esta manera, mediante decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete en el periódico oficial de la entidad, se adicionaron tres fracciones (XI, XII y XIII), por lo que la fracción impugnada (originalmente XI) fue recorrida para ocupar, actualmente, la posición de la fracción XIV. Sin embargo, este corrimiento en la numeración no constituye un cambio en sentido normativo, pues el contenido íntegro de esta fracción sigue siendo exactamente igual al impugnado en esta controversia.

302. Asimismo, importa destacar que el artículo 26 de la Ley del Instituto de Crédito fue impugnado en su totalidad y en forma global por disponer las atribuciones de los entes obligados relacionadas con la prestación de seguridad social en materia de vivienda a los servidores públicos locales o pensionistas. De este modo, mediante reforma publicada el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se adicionó a este sistema normativo la obligación de los entes de proporcionar, en las visitas de verificación del instituto de crédito, los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo. De este modo, toda vez que el Municipio promovente hizo valer un concepto de invalidez global en torno a este artículo, se estima que la adición de esta obligación a cargo de los Ayuntamientos, sí debe entenderse como un nuevo acto legislativo en sentido normativo, pues la modificación incide en el sistema de seguridad social en materia de vivienda y en la forma en la que los Municipios deben cumplir con las obligaciones previstas en la Ley del Instituto de Crédito.



303. En el artículo 41 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos se modificó el porcentaje de las aportaciones obligatorias a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización era del 6% sobre las "*percepciones constantes*" de los afiliados para quedar en el 2.25% sobre los "*ingresos totales*". Del mismo modo, mediante la reforma posterior de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se hizo una modificación menor a la redacción de la norma. Esto constituye un cambio normativo sustancial en las aportaciones que deben pagar los entes obligados.

304. Por su parte, en el artículo 42 de la ley del instituto se disminuyeron las cuotas a cargo de los afiliados que deben ser enteradas al instituto del 6% al 2.25%, y se modificó la base de cotización que era "sobre las percepciones constantes" y ahora es "sobre sus ingresos totales", por lo cual se modifica el sentido del artículo en sentido normativo. Del mismo modo, mediante la reforma posterior de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se hizo una modificación menor a la redacción de la norma.

305. Finalmente en el artículo 43 también se acredita un cambio en sentido normativo, pues originalmente se preveía que son obligatorias las retenciones que el ente obligado realice de las "*percepciones constantes de los afiliados*", y ahora, mediante la reforma de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, también se incluye de este carácter obligatorio a las retenciones que se hagan de las pensiones de los pensionistas, por concepto de créditos que como deudor principal o aval haya suscrito. De este modo, se estima que la modificación constituye un cambio en el sentido normativo del artículo 43.

306. En estas condiciones, en el caso se reúnen los requisitos apuntados respecto a los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, pues se llevaron a cabo las diferentes etapas del procedimiento legislativo hasta culminar con su publicación en el Periódico Oficial Local del veintidós de marzo de dos mil diecisiete y **se actualiza un cambio en el sentido normativo** de las disposiciones materia de la reforma.

307. Por lo tanto, **se sobresee** en la presente controversia constitucional por lo que respecta a los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de



la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.

308. Dicho lo anterior, al concluirse que debe sobrellevarse en la controversia respecto del artículo 42 de la Ley del Instituto de Crédito, es innecesario pronunciarse en torno al argumento de improcedencia en el que el Poder Legislativo acusó que esta norma sólo reflejaba el porcentaje de aportación para los afiliados que ya se contemplaba en ordenamientos anteriores, pues a ningún fin práctico conduciría ese estudio, pues la norma ya fue modificada –incluso ya se redujo ese porcentaje de aportación de 6% al 2.25%, como se vio en párrafos anteriores–.

309. **B.2.** *Ley de Transporte del Estado de Morelos.*

310. Asimismo, se advierte que esta ley ha sufrido diversas modificaciones. En efecto, mediante Decreto 1488 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el uno de marzo de dos mil diecisiete se reformaron los artículos 111, fracciones III, IV y V, 130, fracción I, párrafo primero, y 135, fracción II, párrafo primero, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Sin embargo, dicha reforma no afecta los artículos impugnados, a saber, 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis, 54 Ter y quinto transitorio.

311. Por otra parte, el dieciséis de julio de dos mil diecisiete se publicó el Decreto Número 2199, mediante el cual se reformaron las fracciones I y IV del artículo 12, XIX y XXX del artículo 14, el párrafo inicial y las fracciones XV, XX, XXI, XXIII y XXIV del artículo 16 y la fracción VII del artículo 28 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Si bien se trata de un decreto de reforma expedido posteriormente a la presentación de la demanda, ello no cobra relevancia, ya que no modifica los preceptos impugnados.

312. Posteriormente, el treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete se publicó el Decreto Número 2349, mediante el cual se reformaron la fracción XVI del artículo 2, las fracciones I y XIX del artículo 14, las fracciones XV, XIX, XXIII, XXV, XXVIII y XIX del artículo 16, todas de la Ley de Transporte del Estado de



Morelos que, como puede apreciarse, no tienen relevancia para este apartado, pues no alteraron el sentido normativo de las disposiciones impugnadas.

313. El dieciséis de mayo de dos mil dieciocho se publicó el Decreto Número 2857, mediante el cual se reformaron la fracción III del artículo 2, el artículo 6, las fracciones XIX y XXXIII del artículo 14, el primer párrafo del artículo 26 Bis, el primer párrafo y la fracción II del artículo 26 Ter, las fracciones VI y XIII y el párrafo final del artículo 28, los artículos 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 46, los incisos g) y h) de la fracción I del artículo 48, el primer párrafo el primer párrafo y la fracción VI del artículo 49, la fracción V del artículo 50; los artículos 53 y 54; la fracción II del artículo 56; el artículo 62; el primer párrafo del artículo 63; el artículo 64; la fracción I del artículo 71; el segundo párrafo del artículo 101; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 133 y el primer párrafo del artículo 134, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Asimismo, se derogaron los artículos 54 Bis y 54 Ter de dicha ley.

314. Finalmente, el once de septiembre de dos mil veinte se publicó el Decreto Número 704 mediante el cual se reformó la fracción I del artículo 117 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, en materia de protección a la mujer y a fin de evitar la violencia simbólica y mediática generada por la publicación y difusión de anuncios sexistas o estereotípicos que asocien o sean denigrantes o generen violencia en contra de las mujeres.

315. De este modo, el único de los Decretos posteriores que tiene un impacto en la presente controversia constitucional –en cuanto a la Ley de Transporte del Estado de Morelos– es el Decreto publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, en el que se advierte que fueron modificados los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 54 aquí impugnados, y que fueron derogados los artículos 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

316. De este modo, para constatar si las modificaciones antes señaladas constituyen un nuevo acto legislativo en sentido normativo, a continuación se realizará la comparación entre el texto impugnado con la actual redacción de las normas.



Ley de Transporte del Estado de Morelos impugnada (publicada el 22 de julio de 2016)	Ley de Transporte del Estado de Morelos reformada el 16 de mayo de 2018
<p>(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)  <b>"Artículo 26 Bis.</b> Para efectos de esta ley, las <u>zonas</u> de tránsito controlado son sistemas de control y regulación del tránsito en zonas urbanas específicas de las ciudades.</p> <p>"Estas zonas serán determinadas por la secretaría, conjuntamente con otras autoridades estatales y municipales competentes, de conformidad con la normativa aplicable."</p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 16 de mayo de 2018)  <b>"Artículo 26 Bis.</b> Para efectos de esta ley, las <u>áreas</u> de tránsito controlado son sistemas de control y regulación del tránsito en zonas <u>específicas, sean urbanas, metropolitanas o rurales.</u></p> <p>(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)  "Estas zonas serán determinadas por la secretaría, conjuntamente con otras autoridades estatales y municipales competentes, de conformidad con la normativa aplicable."</p>
<p>(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)  <b>"Artículo 26 Ter.</b> <u>Las zonas de tránsito controlado</u> comprenderán los siguientes aspectos:</p> <p>"I. Priorización del tránsito peatonal, mediante la ejecución de programas y proyectos que incentiven la infraestructura peatonal, integrando los conceptos de accesibilidad universal;</p> <p>"II. Regulación de la operación de los sistemas de transporte, considerando los sistemas no motorizados y, en su caso, la interconexión de modos de transporte, y</p> <p>"III. Las demás que determine el reglamento."</p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 16 de mayo de 2018)  <b>"Artículo 26 Ter.</b> <u>Las vialidades de tránsito en las áreas que se aluden</u> comprenderán los siguientes aspectos:</p> <p>(Adicionada, P.O. 22 de julio de 2016)  "I. Priorización del tránsito peatonal, mediante la ejecución de programas y proyectos que incentiven la infraestructura peatonal, integrando los conceptos de accesibilidad universal;</p> <p>(Reformada, P.O. 16 de mayo de 2018)  "II. Regulación de la operación de los sistemas de transporte, considerando los sistemas no motorizados y, en su caso, la interconexión de modos de transporte, <u>proveyendo para ello, las que se indiquen en los artículos 32 y 33 de la presente ley, podrán prestar el servicio por las vías alternativas, incluyendo las colonias rurales nacientes,</u> y</p> <p>(Adicionada, P.O. 22 de julio de 2016)  "III. Las demás que determine el reglamento."</p>



(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)

**"Artículo 38 Bis.** Corresponde a la secretaría la planeación del desarrollo de la movilidad y el transporte, atendiendo a políticas y proyectos sustentables que produzcan la mayor satisfacción de los usuarios y la minimización de las externalidades negativas, considerando un sistema que atienda, de manera integral y masiva, los desplazamientos de las personas.

"Se entiende como transporte masivo el que permite el traslado de mayor número de usuarios en tiempos cortos y largos trayectos, con visión regional y conurbada, cuyas características en la prestación del servicio sean la seguridad, la comodidad y la confiabilidad, utilizando vehículos adecuados para tener emisiones contaminantes atmosféricas reducidas."

(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)

**"Artículo 38 Ter.** El Sistema Integrado de Transporte Masivo fungirá como medio de coordinación de la secretaría con las autoridades y dependencias federales, con la inclusión de los sectores social y privado, que coadyuven a desarrollar un

(Reformado, P.O. 16 de mayo de 2018)

**"Artículo 38 Bis.** Corresponde a la secretaría la planeación del desarrollo de la movilidad y el transporte, atendiendo a políticas públicas, proyectos sustentables y sostenibles, que produzcan la mayor satisfacción y atención de los usuarios, para lo cual otorgará a los concesionarios y permisionarios las mejores condiciones para brindar el mejor servicio posible a la ciudadanía.

"Se entenderá como Sistema de Transporte Público a la conceptualización del artículo 54 de esta ley, con la finalidad de trasladar al mayor número de usuarios en tiempos cortos y largos trayectos, con visión conurbada, cuyas características en la prestación del servicio sean la seguridad, la comodidad y la confiabilidad, utilizando vehículos adecuados que utilicen combustibles extraídos de las fuentes renovables o que preferentemente sean amigables y sustentables con el medio ambiente.

"La Secretaría de Movilidad y Transporte del Gobierno del Estado de Morelos, deberá homologar los años de vida útil de los vehículos con la normativa federal, pero tomando en cuenta las características físicas-geográficas-terrestres y de urbanidad propias para el Estado de Morelos; para lo cual, en su caso, se procurará fomentar e incentivar recursos para la renovación o adquisición de unidades nuevas."

(Reformado, P.O. 16 de mayo de 2018)

**"Artículo 38 Ter.** La secretaría fungirá como medio de coordinación entre el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencias de los tres órdenes y niveles de gobierno para lograr los fines a que se refiere el artículo que





<p>servicio accesible a la mayoría de la población, que tenga como <u>objetivos</u>:</p> <p>"I. Gestionar proyectos de infraestructura de <u>transporte masivo</u> con alta rentabilidad social, en sus diversas modalidades, <u>que permitan acciones de cofinanciamiento con las autoridades locales, propiciando la participación de la inversión privada, y</u></p> <p>"II. Promover el fortalecimiento institucional de las autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración <u>de sistemas integrados de transporte público urbano, conurbado, metropolitano y suburbano.</u></p>	<p>antecede; para lo cual de manera enunciativa más no limitativa cuenta con las siguientes <u>atribuciones</u>:</p> <p>"I. Gestionar proyectos de infraestructura de <u>transporte</u> con alta rentabilidad social, en sus diversas modalidades, <u>que permitan acceder a créditos de instituciones financieras o comerciales, de desarrollo, fiduciarias o inversión privada;</u></p> <p>II. Promover el fortalecimiento institucional de las autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración del <u>Sistema de Transporte Público;</u></p> <p>"III. <u>Promover la creación de fideicomisos del ramo del transporte, de carácter o con recursos cuyo origen sea privado, cuya regulación y funcionamiento estará sujeto a la normativa de la materia, con el fin de que se generen beneficios para los concesionarios, permisionarios y cualquier otra persona relacionada con el Sistema del Transporte Público, según el fin que se determine en la creación del propio fideicomiso, y</u></p> <p>"IV. <u>Las demás que determine la normativa aplicable."</u></p>
<p>(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)</p> <p>"<b>Artículo 38 Quater.</b> El <u>Sistema Integrado de Transporte Masivo</u> se establecerá mediante los siguientes elementos mínimos:</p> <p>"I. <u>Infraestructura y equipamiento de transporte masivo, y</u></p>	<p>(REFORMADO, P.O. 16 DE MAYO DE 2018)</p> <p>"<b>Artículo 38 Quater.</b> El <u>Sistema de Transporte Público</u> considerará los siguientes elementos mínimos:</p> <p>"I. Las <u>bases, paradas, terminales y los servicios auxiliares del transporte o cualquier infraestructura</u> que se requiera, y</p>



"II. Unidades vehiculares especializadas.

"Adicionalmente, en este Sistema podrá contarse con otros elementos, tales como el sistema de telemetría y los mecanismos de pago o prepago de los servicios; lo anterior en los términos que al efecto señale el Reglamento.

"Para el funcionamiento y operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, la secretaría y los sectores social y privado **podrán constituir fondos cuyos recursos serán administrados y operados a través de uno o varios fideicomisos**, mismos que deberán contar con un comité técnico, estando obligados, cuando menos, a:

"I. Administrar cautelosamente los recursos, a fin de permitir el cumplimiento efectivo de sus fines;

"II. Crear mecanismos e incentivos para nutrirse de recursos, y

"III. Realizar las provisiones necesarias a fin de procurarse solvencia.

**"Los recursos de los fideicomisos se aplicarán para los fines que se determinen en el instrumento que los constituya y rija."**

(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)

**"Artículo 54 Bis.** La concesión para la prestación del servicio en zonas metropolitanas y corredores troncales de transporte masivo, únicamente se otorga a las personas morales constituidas en empresas que cumplan los requisitos establecidos en esta ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, debiendo conservar durante la vigencia, el tipo de sociedad,

"II. Las unidades vehiculares adecuadas que utilicen preferentemente combustibles extraídos de las fuentes renovables, que sean amigables y sustentables con el medio ambiente para tener bajas emisiones contaminantes atmosféricas.

"Para estos efectos se entiende que son fuentes renovables aquéllas que por su naturaleza o mediante un aprovechamiento adecuado se consideran inagotables, tales como la energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la energía hidráulica tanto cinética como potencial, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos en sus distintas formas; la energía geotérmica, y la energía proveniente de la biomasa o de los residuos o biocombustibles. Asimismo, se considera generación la conversión sucesiva de la energía de las fuentes renovables en otras formas de energía.

"Adicionalmente, podrá contarse con otros elementos, tales como el sistema de telemetría y los mecanismos de pago o prepago de los servicios; lo anterior en los (sic) términos que al efecto señale el reglamento."

**"Artículo 54 Bis.** (Derogado, P.O. 16 de mayo de 2018)"



<p>objeto social exclusivo para transporte y sus servicios auxiliares, personalidad jurídica y razón social con la que obtuvo la concesión, así como el número de accionistas y capital social."</p>	
<p>(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)  <b>"Artículo 54 Ter.</b> La concesión otorgada a las personas morales constituidas en empresas, autoriza y ampara la cantidad de vehículos que arrojen los estudios de factibilidad realizados en la zona donde habrá de prestarse el servicio de transporte público de pasajeros con o sin itinerario fijo."</p>	<p><b>"Artículo 54 Ter.</b> (Derogado, P.O. 16 de mayo de 2018)"</p>

317. Como se puede apreciar en el cuadro anterior, **prácticamente todas** las normas impugnadas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, **han sufrido un cambio en sentido normativo** con motivo del decreto de reformas publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

318. Primero, porque son producto del procedimiento legislativo que se originó con motivo de la iniciativa de Decreto presentada por la diputada Norma Alicia Popoca Sotelo, que fue turnada a la Comisión de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación para la elaboración del dictamen correspondiente y que concluyó con la aprobación del Decreto Número 2857, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

319. Y, en segundo lugar, porque todas las normas impugnadas –con excepción de la disposición transitoria quinta– fueron modificadas en sentido normativo e, incluso, los artículos 54 Bis y 54 Ter fueron derogados.

320. De hecho, como se puede advertir en los antecedentes del Decreto Número 2857 antes referido, la finalidad de este paquete de reformas a la Ley del Transporte del Estado de Morelos fue fortalecer el Sistema de Transporte Público *"derogando el Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual nunca estuvo en operación, así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema"*.



321. Con el nuevo sistema se crean las "áreas de tránsito controlado" que antes eran conocidas como "zonas de tránsito controlado". En el caso del artículo 26 Bis ahora se contemplan –además– a las zonas urbanas, metropolitanas y rurales de las ciudades del Estado de Morelos, siendo que antes de la reforma únicamente se contemplaban a las zonas urbanas exclusivamente. En el artículo 26 Ter se amplía que el transporte público podrá prestar servicio en vías alternativas incluyendo colonias rurales nacientes, lo que en la redacción anterior no se preveía. De esta manera, es claro que los artículos 26 Bis y 26 Ter tuvieron una modificación en sentido normativo.

322. Los artículos 38 Bis, 38 Ter y 38 Quater, también fueron modificados en sentido normativo. El artículo 38 Bis ahora contempla, a diferencia de la redacción anterior, que la planeación y desarrollo de la movilidad y del transporte deben atender a proyectos sustentables y sostenibles, por lo que la secretaría deberá otorgar a concesionarios y permisionarios las mejores condiciones para brindar el mejor servicio. Asimismo, que el servicio debe ser prestado con vehículos adecuados que utilicen combustibles de fuentes renovables o preferentemente amigables –antes sólo se pedía que fueran vehículos con emisiones contaminantes reducidas–.

323. En el artículo 38 Ter se establece que la secretaría será el medio de coordinación entre el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencia de los tres órdenes y niveles de gobierno –antes esa posición era ocupada por el anterior Sistema Integrado de Transporte Masivo con inclusión de los sectores social y privado–. Además, antes de la reforma, se establecía que el sistema debía gestionar proyectos de infraestructura de transporte masivo que permitieran acciones de cofinanciamiento con las autoridades locales, mientras que ahora se establece que la secretaría es quien tiene, entre otras, la atribución de gestionar proyectos que permitan acceder a créditos.

324. En el artículo 38 Quater se desarrolla, con mayor detenimiento, el nuevo Sistema de Transporte Público, en el que a diferencia del anterior, deberá contar con bases, paradas, terminales y servicios auxiliares; así como las unidades vehiculares adecuadas que utilicen preferentemente combustibles extraídos de



las fuentes renovables, que sean amigables y sustentables con el medio ambiente como lo son la energía solar, eólica, hidráulica y cinética; y también se contempla que este sistema podrá contar con otros mecanismos de pago o prepago de los servicios.

325. Por otra parte, el artículo 54 también fue modificado normativamente, pues la norma impugnada contemplaba la posibilidad de las personas físicas titulares de concesiones, de incorporarse o conformarse en personas morales constituidas como empresas. Ahora, tras la reforma de dos mil dieciocho, este precepto sustituyó el término "persona física" por "persona jurídica individual" –que entraña una naturaleza distinta– para conformar personas jurídicas colectivas. En este sentido, el artículo 54 también fue modificado en sentido normativo.

326. Ahora bien, como se pudo apreciar en páginas anteriores, el decreto de reformas publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho también tuvo por objeto derogar los artículos 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

327. No obstante, en cuanto a la disposición transitoria quinta del Decreto Número 992 –también impugnada en esta controversia–, debe recordarse que consiste en la autorización al Ejecutivo Estatal a través de las Secretarías de Hacienda y de Movilidad y Transporte, para realizar las acciones necesarias para la constitución de los fideicomisos a que se refiere dicho decreto. En este sentido, no se advierte que esa disposición haya sido derogada o modificada con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia y, por el contrario, se estima que está dirigida no sólo a constituir fideicomisos relacionados con la ley de transporte sino también, a los previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos que como se verá a continuación, no ha sufrido cambio normativo en los artículos que se impugnan en esta vía.

328. Por lo anterior, fueron modificados en sentido normativo los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 54 aquí impugnados, y fueron derogados los artículos 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos,



de manera que **se sobresee** en la presente controversia constitucional por lo que hace a dichas normas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.

329. **B.3. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.**

330. Por Decreto Número 1481 publicado el uno de marzo de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos se reformaron los artículos 172, 207, fracciones I, II, III, IV y V, y 209 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Y, en Decreto Número 1805, publicado en el Periódico Oficial Local el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete se reformaron los artículos 40 y 127 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Ahora bien, en relación a esta ley sólo fueron impugnados los artículos 136 Bis y 136 Ter, por lo que la reforma citada no incide en las normas que serán objeto de análisis en el fondo de la presente controversia constitucional.

331. Del mismo modo, se aprecia que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos fue modificada en otras ocasiones: el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, el diecisiete de julio de dos mil diecinueve, el once de marzo de dos mil veinte y el doce de agosto de dos mil veinte, y en ninguna de esas ocasiones se modificaron en forma alguna los artículos 136 Bis y 136 Ter impugnados.

332. En consecuencia, **al subsistir la materia de impugnación de esta controversia constitucional por lo que hace a los artículos 136 Bis y 136 Ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, adicionados mediante el Decreto Número 992**, publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como de la disposición transitoria quinta de dicho decreto, **la presente controversia constitucional deberá ocuparse de analizar y resolver la constitucionalidad del Decreto Número 992 impugnado por vicios en el procedimiento legislativo** –lo cual se hará más adelante–.



### 333. **C. Falta de legitimación.**

334. El Poder Legislativo argumenta que el Municipio de Mazatepec no tiene interés legítimo, porque no existe afectación a su esfera de atribuciones, en virtud de que el Poder Legislativo cuenta con facultades para expedir, aclarar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y la administración interior del Estado.

335. Por su parte, las autoridades demandadas secretario de Gobierno y Poder Ejecutivo del Estado de Morelos hicieron valer como causa de improcedencia, que el Municipio actor carece de legitimación activa, toda vez que alegan que no han realizado acto alguno que invada su competencia. Asimismo, alegan que por esta razón no tienen legitimación pasiva.

336. Ahora bien, dado que se trata de dos causales de improcedencia hechas valer contra actos distintos, a continuación se estudiará, en primer término, la causal esgrimida respecto de los Decretos Números 990 y 991 emitidos por el Congreso del Estado de Morelos y, en segundo lugar, el planteamiento hecho valer por el Ejecutivo del Estado de Morelos y el secretario de Gobierno de esa entidad que involucran el fondo del asunto.

337. **C.1. Falta de legitimación de la parte actora para impugnar los Decretos Números 990 y 991.**

338. En primer lugar, es necesario recordar que el Municipio actor impugna los **Decretos Números 990 y 991** que autorizan al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contraten.

339. En este sentido, a continuación se analiza la causa de improcedencia propuesta.



340. El artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General<sup>34</sup> prevé que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive las que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en la Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente. Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

---

<sup>34</sup> **Constitución General**

**"Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

**"VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."





341. Los artículos 70 y 80 de la Constitución del Estado de Morelos prevén la hacienda pública del Estado de Morelos y la responsabilidad del gobernador sobre ésta.<sup>35</sup> Por su parte, los artículos 115, base IV, de la Constitución General<sup>36</sup> y

<sup>35</sup> **Constitución del Estado de Morelos**

"**Artículo 70.** Son facultades del gobernador del Estado:

"...

V. Como responsable de la administración pública y de la hacienda pública; cuidar de la legal recaudación e inversión de los caudales públicos."

"**Artículo 80.** La hacienda pública se integra:

"I. Por los bienes públicos y privados propiedad del Estado.

"II. Por los ingresos previstos anualmente en la ley correspondiente.

"III. Por el gasto público, que estará contenido en el presupuesto de egresos que en ley se expida anualmente.

"IV. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"V. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"VI. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"VII. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"VIII. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"IX. Por las obligaciones a cargo del Estado, derivadas de empréstitos, garantías, avales, contratos de colaboración público privada y demás actos jurídicos cuya vigencia abarque más de un ejercicio fiscal."

<sup>36</sup> **Constitución General**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.



115, fracción III, de la Constitución del Estado de Morelos<sup>37</sup> disponen que las participaciones federales forman parte de la hacienda pública municipal. El artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé que los Municipios podrán convenir que la entidad correspondiente afecte, entre otras, sus participaciones del Fondo General de Participaciones, como fuente de pago de obligaciones contraídas por los mismos, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público Único, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.<sup>38</sup> Asimismo, los artículos 6 de la Ley de Coordinación

---

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

<sup>37</sup> **Constitución General**

"**Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado."

<sup>38</sup> **Ley de Coordinación Fiscal**

"**Artículo 9.** Las participaciones que correspondan a las entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquellas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Los Municipios podrán convenir que la entidad correspondiente afecte sus participaciones o aportaciones susceptibles de afectación, para efectos de lo establecido en el párrafo anterior de este artículo.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice."



Fiscal<sup>39</sup> y 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos<sup>40</sup> prevén que las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca

<sup>39</sup> **Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos**

**"Artículo 6.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

(N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley)

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley)

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

<sup>40</sup> **Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos**

**"Artículo 6.** A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;

"..."



serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles.

342. Por su parte, los artículos 40, fracción X y 115, párrafo cuarto, inciso c), de la Constitución del Estado de Morelos;<sup>41</sup> 12, fracción IX, 71 y 75 de la Ley de

**"Artículo 8.** El Gobierno del Estado, por conducto de la secretaría de despacho encargada de la hacienda pública, entregará a los Municipios las participaciones, por los distintos fondos y conceptos participables que les correspondan, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de los recursos de la Federación. El retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargo que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones y se sujetará a lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación. De las liquidaciones que haga la secretaría de despacho encargada de la hacienda pública a los Municipios les entregará constancia pormenorizando cada uno de los conceptos."

<sup>41</sup> **Constitución del Estado de Morelos**

**"Artículo 40.** Son facultades del Congreso:

"...

**"X.** En materia de deuda pública:

**"a)** Establecer, observando las prohibiciones y limitaciones previstas por el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la expedición de una ley, las bases conforme a las cuales el Estado, los Municipios, los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal y paramunicipal y los organismos y empresas intermunicipales, podrán contratar obligaciones o empréstitos, siempre que los recursos correspondientes se destinen a inversiones públicas productivas, así como fijar anualmente en las leyes de ingresos del Estado y de los Municipios los conceptos y montos respectivos.

**"b)** Autorizar, conforme a las bases establecidas en la ley, al Estado, a los Municipios, a los organismos descentralizados estatales o municipales, a las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, a los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal y paramunicipal y a los organismos y empresas intermunicipales, para la contratación de empréstitos o créditos; para la afectación como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, de los ingresos que les correspondan o, en su caso, de los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto al cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos; y para las demás modalidades y actos jurídicos que, en términos de lo previsto por la misma la requieran."

**"Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"Los gobiernos municipales requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado para:

**"a)** Contratar obligaciones o empréstitos;

**"b)** Celebrar contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública; y

**"c)** Afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos. ..."



Deuda Pública local publicada en el Periódico Oficial el 16 de marzo de 2016<sup>42</sup> (ley que sirvió de fundamento a los decretos impugnados); y 9 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos<sup>43</sup> prevén la facultad del Con-

<sup>42</sup> **Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos**

"**Artículo 12.** Son atribuciones del Congreso del Estado de Morelos:

"...

"**IX.** Autorizar al Estado y a los Municipios a afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente, así como de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable; ..."

"**Artículo 71.** El Estado y los Municipios podrán, con la autorización previa del Congreso emitida mediante ley o decreto, afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que contraten directamente o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable, incluidos sus accesorios. Asimismo, el Estado y los Municipios podrán afectar en los términos señalados, los derechos al cobro de los ingresos antes referidos.

"Igualmente, sujeto a las limitaciones previstas en la ley de la materia, el Estado y los Municipios podrán, con la autorización previa del Congreso emitida mediante ley o decreto, afectar como fuente o garantía de pago de financiamientos que contraten directamente, las aportaciones federales que en términos de la legislación federal sean susceptibles de afectación, incluidos sus accesorios. Asimismo, el Estado y los Municipios podrán afectar en los términos señalados, los derechos al cobro de las aportaciones federales antes referidas.

"En el caso de financiamientos cuya garantía o fuente de pago sean las aportaciones federales, los recursos correspondientes únicamente podrán destinarse a los fines previstos en la ley federal que las regula, siempre que los mismos sean, adicionalmente, considerados inversiones públicas productivas en términos de lo previsto por esta ley."

"**Artículo 75.** Las participaciones federales y las aportaciones federales únicamente podrán ser afectadas, en los términos del artículo 71 de esta ley, para el pago de obligaciones, directas o contingentes, según corresponda, que contraigan el Estado o los Municipios con autorización del Congreso e inscritas a petición de dichas entidades en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado de Morelos, en favor de la Federación, de instituciones de crédito que operen en territorio Nacional, así como de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Los Municipios podrán afectar en favor del Estado las participaciones que en ingresos federales les correspondan, en los casos en que así lo acuerden, por escrito."

<sup>43</sup> **Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos**

"**Artículo 9.** Las participaciones que corresponden a los Municipios del Estado son inembargables y no estarán sujetas a retención, ni podrán afectarse a fines específicos, salvo para el pago de obligaciones contraídas en los términos de lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.



greso para autorizar la afectación de las participaciones que corresponden al Estado o a los Municipios, como fuente o garantía de pago. Asimismo, conforme al artículo 13 de la Ley de Deuda Pública local publicada el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis es facultad del Poder Ejecutivo realizar dicha afectación autorizada por el Congreso, y hacer los pagos por cuenta y orden de los Municipios, con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan.<sup>44</sup> El artículo 15 de la Ley de Deuda Pública local prevé la facultad de los Ayuntamientos para afectar, previa autorización del Congreso, como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente los Municipios o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, entre otras, las participaciones federales, así como instruir al Poder Ejecutivo del Estado para que realice pagos por cuenta y orden de los Municipios con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan.<sup>45</sup>

---

(N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.)

(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008)

"La afectación de participaciones como garantía o fuente de pago de obligaciones contraídas por los Municipios, deberá ser previamente autorizada por el cabildo y por el Congreso del Estado en términos de lo previsto por la Constitución del Estado y por las Leyes de Deuda Pública y de Contratos de Colaboración Público Privada estatales.

"La compensación entre el derecho del Municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con el Gobierno del Estado o con la Federación por créditos de cualquier naturaleza, sólo podrá llevarse a cabo siempre y cuando exista el acuerdo entre las partes interesadas y operará en los términos de la legislación aplicable."

<sup>44</sup> **Ley de Deuda Pública local**

**Artículo 13.** Al Poder Ejecutivo del Estado le compete:

"...

**IX.** Afectar, previa autorización del Congreso, como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que contrate directamente el Estado o de aquellos en los que funja como garante, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que pueda disponer de conformidad con la legislación aplicable y realizar en su caso, los pagos que correspondan mediante dichas garantías o fuentes de pago;

"...

**XIII.** Realizar, previa instrucción de los Ayuntamientos, pagos por cuenta y orden de los Municipios, con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan; ..."

<sup>45</sup> **Ley de Deuda Pública local**

**Artículo 15.** Los Ayuntamientos tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

"...



343. Una vez autorizada la afectación y los mecanismos legales por el Congreso, el Estado y los Municipios podrán celebrar, por conducto de sus funcionarios legalmente autorizados al efecto, los actos jurídicos y demás instrumentos legales que los formalicen.<sup>46</sup>

344. De esta manera, conforme al marco normativo vigente al momento de expedirse los Decretos Números 990 y 991, los Municipios tienen derecho a recibir por lo menos un 20 % de las participaciones que corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones y su afectación sólo puede hacerse previa autorización del Congreso, mediante la celebración de los mecanismos legales por los funcionarios municipales, y la solicitud al Ejecutivo del Estado para que la efectúe.

345. Asimismo, el procedimiento para la afectación de las participaciones federales del Fondo General de Participaciones que corresponden al Municipio se distingue del procedimiento para la afectación de las participaciones que corresponden al Estado. De esta forma, **los Decretos Números 990 y 991 al prevenir la afectación de las participaciones federales que le corresponden al Estado de Morelos y no la afectación de las participaciones que corresponden a los Municipios, no afectan la esfera constitucionalmente protegida del Municipio actor, ya que sus participaciones no están previstas como garantía en los citados decretos.**

"X. Afectar, previa autorización del Congreso, como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente los Municipios o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable y realizar, en su caso, los pagos que correspondan mediante dichas garantías o fuentes de pago;

"...

"XIV. Instruir al Poder Ejecutivo del Estado para que realice pagos por cuenta y orden de los Municipios con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan; ..."

<sup>46</sup> "Artículo 77. Una vez autorizada por el Congreso la celebración de los mecanismos a que hace mención el artículo anterior, el Estado y los Municipios podrán celebrar, por conducto de sus funcionarios legalmente autorizados al efecto, los actos jurídicos y demás instrumentos legales que los formalicen."



346. Por tanto, **debe sobreseerse respecto de los Decretos Números 990 y 991**, toda vez que se surte la causal de improcedencia por **falta de interés legítimo del Municipio actor**,<sup>47</sup> con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 19, fracción VIII, del propio ordenamiento y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la jurisprudencia P./J. 50/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.",<sup>48</sup> en la que se sostuvo que, *para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.*

347. **C.2. Argumentos relativos al fondo del asunto.**

348. Las autoridades demandadas secretario de Gobierno y Poder Ejecutivo del Estado de Morelos hicieron valer como causa de improcedencia que el Municipio actor carece de legitimación activa, toda vez que alegan que no han realizado acto alguno que invada su competencia. Asimismo, alegan que por esta razón no tienen legitimación pasiva. Por su parte, el Poder Legislativo argumenta que el Municipio no tiene interés legítimo, porque no existe afectación a su esfera de atribuciones, en virtud de que el Poder Legislativo cuenta con facultades para expedir, aclarar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y la administración interior del Estado. Sin embargo, la determinación de si se ha invadido o no la esfera competencial del Municipio es precisamente la cuestión a resolver en el fondo del asunto, por lo que debe **desestimarse** la presente causa de improcedencia<sup>49</sup> y de la lectura de los conceptos de invalidez

<sup>47</sup> En un caso similar se pronunció en el mismo sentido la Segunda Sala de esta Suprema Corte en las controversias constitucionales 81/2009, 83/2009 y 84/2009 resueltas el tres de marzo de dos mil diez.

<sup>48</sup> Registro: 181168. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, julio de 2004, pág. 920. P./J. 50/2004.

<sup>49</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Registro: 193266. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, septiembre de 1999, pág. 710. P./J. 92/99.





se advierte un principio de agravio que hace procedente el estudio de fondo de la presente controversia constitucional.

#### **349. D. Insuficiencia de conceptos de invalidez.**

350. Las autoridades demandadas, Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, argumentan que la parte actora no señala o concreta algún razonamiento capaz de ser analizado ni como causa de pedir, encaminado a demostrar intromisión, dependencia, subordinación o transgresión alguna al principio de división de poderes cuando éste es un requisito para la procedencia del estudio de fondo de la controversia constitucional.

351. Al respecto, esta Suprema Corte ha determinado que, si bien los conceptos de invalidez deben construir un argumento lógico relativo al fondo del asunto, se puede admitir como tal todo razonamiento que cuando menos para demostrar la inconstitucionalidad contenga la clara expresión de la causa de pedir. De esta manera, si se expresa el agravio que el actor estima que le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, este Alto Tribunal está obligado a estudiar los conceptos de invalidez relativos.<sup>50</sup>

352. De la lectura de los conceptos de invalidez que hace valer la parte actora se advierte que se hacen valer violaciones a diversos preceptos constitucionales, así como argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de los decretos que se impugnan, por lo que es suficiente para abordar su análisis en el fondo del presente asunto.

353. En relación al argumento encaminado a justificar que no se formulan conceptos de invalidez en contra de un acto específico, sino que se reclaman en forma general los ordenamientos combatidos, de la lectura de los mismos se advierte que se impugnan y formulan conceptos de invalidez destacados res-

<sup>50</sup> Tal como se advierte en el criterio de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.". Registro: 177048. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, octubre de 2005, pág. 2062. P./J. 135/2005.



pecto de cada uno de los artículos que se combaten de los decretos reclamados. Por esta razón, se desestima la causa de improcedencia de que se trata.

**354. E. Falta de interés legítimo para defender derechos de sus trabajadores.**

355. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos argumenta que el Municipio actor hace valer diversos argumentos en los que aduce que los preceptos de las normas generales que impugna son violatorios de los derechos de los habitantes en su territorio como trabajadores del Ayuntamiento, sin que cuente con interés legítimo para hacer valer este tipo de argumentos al no tener relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente se le han conferido.

356. Al respecto es importante precisar que para estar en aptitud de llevar a cabo el estudio de fondo de una controversia constitucional es suficiente con que exista un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor o cualquier otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales. Por otra parte, cuando se encuentran entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.<sup>51</sup>

357. En la especie el Municipio hace valer los siguientes argumentos por violación a los derechos de sus trabajadores:

358. I. Los artículos 8 y 52 de la ley del instituto establecen el cobro de intereses respecto de los cuales no existe motivación o especificación del destino que

<sup>51</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.". Registro: 2010668. [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta S.J.F.*; Libro 25, diciembre de 2015; Tomo I, pág. 33. P./J. 42/2015 (10a.).



se dará a estos ingresos. Ahora bien, también alega que ambos artículos son violatorios de la autonomía hacendaria y financiera del Municipio; que se obliga al Municipio a retener y enterar aportaciones generando cargas administrativas complejas y en relación con el artículo 52 de la ley del instituto que la falta de representación en el consejo directivo es discriminatoria y lo deja en desventaja.

359. II. El artículo 28 de la ley del instituto suspende los derechos de los trabajadores cuando no se enteren las cuotas respectivas, lo cual es arbitrario e inconstitucional. Sin embargo, en relación con este artículo también adujo que es violatorio de la autonomía hacendaria y financiera del Municipio; que obliga al Ayuntamiento a retener y enterar aportaciones, lo cual genera cargas administrativas complejas y que la falta de representación en el consejo directivo del instituto es discriminatoria y lo deja en desventaja.

360. De lo anterior se puede advertir que, si bien la parte actora expone diversos argumentos relacionados con los derechos de sus trabajadores, estos argumentos se encuentran entremezclados con alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales por lo que el juicio **debe declararse procedente y analizarse la cuestión planteada**. En consecuencia, se **desestima** la presente causa de improcedencia.

361. ***F. Falta de afectación por no haber firmado el convenio de incorporación.***

362. Por otra parte, en los conceptos de invalidez formulados por el Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, se sostuvo que la parte actora no tiene el carácter de ente obligado ante la ley, en tanto no suscriba un convenio de incorporación conforme al artículo 25, fracción IV, en relación con el numeral 3, fracción XII, ambos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, lo cual dice no ha acontecido.

363. Así, las autoridades demandadas formulan una causa de improcedencia, relativa a la falta de interés legítimo de la parte actora. Es importante precisar que conforme al artículo 25, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Crédito



para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos,<sup>52</sup> los Ayuntamientos del Estado de Morelos y sus organismos auxiliares se obligan en los términos de la ley y el convenio de incorporación que suscriban, por lo que la sola expedición de la norma es susceptible de afectar el interés legítimo de la parte actora, sin que esté condicionado a que el Municipio firme el convenio de incorporación respectivo. En consecuencia, se desestima la presente causa de improcedencia.

### **364. G. Legalidad del refrendo y publicación.**

365. El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado de Morelos alegan que el refrendo y publicación de los Decretos impugnados se realizó con apego a las facultades legales establecidas en los artículos 70, fracción XVII y 76 de la Constitución Local. Por su parte, el Poder Ejecutivo agrega que estos actos se realizaron con apego a las facultades establecidas en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Publicada del Estado de Morelos y que estos actos no son reclamados por vicios propios.

366. Conforme al artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen la calidad de demandados en la controversia constitucional contra disposiciones generales, los órganos que las hubiesen expedido y promulgado, pues intervinieron en diferentes etapas del procedimiento legislativo con que culminaron, además de que para su validez se requiere tanto de la aproba-

---

#### <sup>52</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

**"Artículo 25.** Son entes obligados para efectos de esta ley:

"I. El Poder Ejecutivo Estatal;

"II. El Poder Legislativo Estatal;

"III. El Poder Judicial Estatal;

"IV. Los Ayuntamientos del Estado de Morelos y sus organismos auxiliares;

"V. Los organismos autónomos constitucionales del estado de Morelos, y

"VI. Los organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal.

"Los entes a que se refieren las fracciones IV, V y VI del presente artículo, se obligan en los términos de la presente ley y del convenio de incorporación que suscriban con el instituto.

"Quedan excluidos de los beneficios de esta ley los sujetos señalados en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."



ción como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurren ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general, pero principalmente lograr una adecuada tramitación y resolución de las controversias constitucionales.<sup>53</sup>

367. Por tanto, no procede sobreseer respecto de los actos de promulgación, refrendo y publicación de los decretos que se impugnan en el presente juicio.

### 368. *H. Cesación de efectos.*

369. Este Tribunal Pleno advierte, en forma oficiosa, que **han cesado los efectos del decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y su fe de erratas, así como el decreto por el que se reforma el artículo primero y cuarto del decreto original.**

370. Estos **decretos administrativos** del Ejecutivo del Estado de Morelos estaban dirigidos a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, de manera que, al eliminarse este sistema mediante diversas reformas a la ley de transporte, **debe sobreseerse en la controversia respecto de estos actos**, por la cesación de sus efectos.

371. En primer lugar, es necesario recordar que mediante el Decreto Número 992, publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis, se reformaron la Ley de Transporte del Estado de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, con la finalidad de implementar un Sistema Integrado de Transporte Masivo.

<sup>53</sup> Apoya lo anterior la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.". Registro: 172562. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1534. P. XV/2007.



372. En ese contexto, como se ha referido con anterioridad, los decretos administrativos impugnados son normas generales de naturaleza reglamentaria, que fueron emitidos en acatamiento a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto Número 992, con la finalidad de desarrollar lo necesario para llevar a cabo la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo.

373. En efecto, el **decreto del Ejecutivo Local de catorce de agosto de dos mil dieciséis** tuvo como objeto determinar que, de manera inicial, el Sistema Integrado de Transporte Masivo operaría sólo en la zona metropolitana de Cuernavaca (artículo primero del decreto); mientras que en las regiones oriente y sur poniente del Estado, la implementación del sistema quedaría condicionada a la previa realización de los estudios de factibilidad correspondientes (artículo segundo del decreto). Asimismo, se instruyó a la Secretaría de Movilidad y Transporte para realizar foros de consulta pública para la modernización del servicio de transporte en la entidad (artículo cuarto del decreto).

374. Posteriormente, el quince de agosto del mismo año se publicó una fe de erratas al decreto anterior, para modificar el texto del artículo primero del decreto (antes decía que en las zonas oriente y sur poniente de Morelos, el Sistema Integrado de Transporte Masivo quedaría condicionado a los estudios de factibilidad) y determinar que en las zonas oriente y sur poniente, la implementación del sistema quedaría **suspendida hasta tanto se realicen los estudios de factibilidad correspondientes**.

375. Más tarde, mediante el decreto de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, el decreto de medidas administrativas del Ejecutivo Local fue reformado en sus artículos primero y cuarto para sostener, tajantemente, que el Sistema Integrado de Transporte Masivo únicamente tendría implementación en la zona metropolitana de Cuernavaca, y que los foros de consulta que se llevarían a cabo, exclusivamente se referirían a la modernización del transporte público de la zona metropolitana.

376. Como se puede apreciar, en su conjunto, el "*Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos*", publicado en el Periódico Oficial del Estado el catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos



mil dieciséis, así como el decreto por el que se reforma el artículo primero y cuarto del decreto original, publicado el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, **tienen como objeto establecer y regular el Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Cuernavaca**, que comprende los Municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Huitzilac, Tepoztlán, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec.

377. No obstante, este Tribunal Pleno advierte que, con posterioridad a la emisión de los decretos impugnados, **el legislador de Morelos determinó suprimir el "Sistema Integrado de Transporte Masivo", lo cual tiene como efecto, que los decretos administrativos cuestionados perdieron su vigencia**, pues eran normas reglamentarias de este sistema de transporte que, como se verá a continuación, tampoco se encuentra vigente.

378. En esta tesitura, el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho el Congreso del Estado de Morelos emitió el Decreto Número 2857, por el que se reformaron diversas normas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, **con la finalidad de eliminar el "Sistema Integrado de Transporte Masivo"**.

379. Como se puede advertir de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma y del propio texto aprobado por el Congreso Local, la intención del órgano legislativo fue eliminar este "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*".

380. De este modo, en los antecedentes de la iniciativa de reforma se relata:

"II. Materia de la iniciativa:

"A manera de síntesis, cabe señalar que el iniciador presenta a consideración de esta soberanía reformas a la Ley del Transporte del Estado de Morelos, **con el objeto de fortalecer el Sistema de Transporte Público, derogando el Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual nunca estuvo en operación**, así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema."

*(Énfasis añadido)*

381. De lo anterior, se advierte claramente que la intención de la iniciativa aprobada por el Congreso del Estado era suprimir el "*Sistema Integrado de Trans-*



porte Masivo" que permitía la construcción de un "Metrobús" para dar paso a un "Sistema de Transporte Público", que se consideraba más viable desde el punto de vista económico.

382. Igualmente, de la lectura del decreto que finalmente se aprobó y publicó en el Periódico Oficial del Estado, se aprecia que fueron modificados los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 54, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, en las porciones que aludían al "Sistema Integrado de Transporte Masivo", y se derogaron los artículos 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos (que regulaban, precisamente, ese sistema de transporte masivo), para dar origen simplemente al "Sistema de Transporte Público".

383. En síntesis, de los antecedentes del Decreto Número 2857 antes referido, se puede concluir que la finalidad de este paquete de reformas a la Ley del Transporte del Estado de Morelos fue fortalecer el Sistema de Transporte Público "derogando el Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual nunca estuvo en operación, así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema".

384. Además, la derogación del "Sistema Integrado de Transporte Masivo" se materializa con las disposiciones transitorias tercera, cuarta y décima del mismo Decreto Número 2857, que refieren:

**"TERCERA.** Con relación al Decreto Número Mil Trescientos Setenta y Tres, por el que se crea a la entidad paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo; y se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que mediante el instrumento idóneo determine la naturaleza jurídica y demás particularidades para su operación, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, Número 5486, de 5 de abril de 2017, **deberá estarse a lo previsto en la disposición sexta transitoria del Decreto Número Dos Mil Trescientos Cincuenta y Dos y en la Disposición Transitoria Novena del Decreto Número Dos Mil Trescientos Cuarenta y Nueve,** publicados en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, Números 5552 y 5565, el 23 de noviembre y 31 de diciembre de 2017, respectivamente."

**"CUARTA.** El Poder Ejecutivo Estatal, en virtud del presente decreto, **tomará las medidas a que haya lugar respecto del 'Decreto por el que se establecen**





**diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo Previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos**, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Número 5423, el 14 de agosto de 2016."

"**DÉCIMA.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan en lo dispuesto al presente decreto."

*(Énfasis añadido)*

385. De este modo, en el artículo tercero transitorio del Decreto Número 2857, el legislador de Morelos estableció que, con relación al Sistema Integrado de Transporte Masivo y la autorización para que el Ejecutivo emitiera medidas administrativas para la implementación del sistema, se tendría que estar a lo dispuesto en el artículo sexto transitorio del Decreto Número 2352<sup>54</sup> y en el artículo transitorio noveno, del Decreto Número 2349,<sup>55</sup> publicados el veintitrés de noviembre y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, respectivamente.

<sup>54</sup>"**SEXTA.** Se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que, en virtud de las atribuciones conferidas en el 'Decreto Número Mil Trescientos Setenta y Tres.—Por el que se crea a la entidad paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo; y se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que mediante el instrumento idóneo determine la naturaleza jurídica y demás particularidades para su operación', realice las acciones conducentes para suspender o postergar el inicio de vigencia u operatividad de dicho organismo auxiliar, hasta en tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria para ello.

"Para lo anterior, deberá tomar las provisiones respectivas por cuanto al 'Decreto por el que se determina la naturaleza jurídica como organismo público descentralizado, y demás particularidades para la operación, de la entidad paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo'"

<sup>55</sup>"**NOVENA.** Derivado de las consecuencias ocasionadas por el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017, se faculta al titular del Poder Ejecutivo Estatal la suspensión temporal de acciones o programas gubernamentales que resulten necesarios para atender dicho desastre.

"En ese orden, se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que, en virtud de las atribuciones conferidas en el 'Decreto Número Mil Trescientos Setenta y Tres.—Por el que se crea a la entidad paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo; y se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que mediante el instrumento idóneo determine la naturaleza jurídica y demás particularidades para su operación', realice las acciones conducentes para suspender o postergar el inicio de vigencia u operatividad de dicho organismo auxiliar, hasta en tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria para ello. Para lo anterior, deberá tomar las provisiones respectivas por cuanto al 'Decreto por el que se determina la naturaleza jurídica como organismo público descentralizado, y demás particularidades para la operación, de la entidad paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo'"



386. En los artículos transitorios referidos (de los Decretos Números 2352 y 2349) se autorizó al Ejecutivo Local **para suspender o postergar el comienzo de vigencia u operatividad** del organismo paraestatal denominado "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*", hasta tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria para ello, pues con motivo de las consecuencias generadas por el sismo del diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, era necesario que el titular del Poder Ejecutivo Estatal suspendiera las acciones gubernamentales necesarias para atender dicho desastre.

387. De esta manera, a partir de la lectura integral del Decreto Número 2857 y las disposiciones transitorias de los Decretos Números 2352 y 2349, es evidente que el legislador de Morelos determinó suprimir el "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*", lo cual tiene como efecto que los decretos administrativos cuestionados perdieron su vigencia, en términos de lo dispuesto en la disposición décima transitoria del Decreto Número 2857, por la cual se establece que perderán su vigencia todas aquellas disposiciones que se opongan al Decreto.

388. En síntesis, es posible sostener que el "*Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos*", publicado en el Periódico Oficial del Estado el catorce de agosto de dos mil dieciséis, su fe de erratas del quince de agosto siguiente y sus reformas del diecinueve de agosto del mismo año, **han dejado de tener vigencia.**

389. En virtud de lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>56</sup> las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan

<sup>56</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

"..."

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

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

"..."

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



cesado los efectos de la norma general o acto impugnado; por lo que al estimarse que los decretos cuestionados han perdido su vigencia, **debe sobreseerse en la controversia respecto de estos decretos del Ejecutivo Local.**

390. SÉPTIMO.—**Fijación de los actos impugnados.** En atención al sobreseimiento en relación con:

391. **A.** Los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos;

392. **B.** Los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos;

393. **C.** El Decreto Número 990 por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis;

394. **D.** El Decreto Número 991 por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis;

395. **E.** El decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte



Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis; y

396. **F.** El decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis;

397. Se **procede al análisis del fondo del presente asunto en relación con los actos siguientes:**

398. **A.** Artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 28, 49, 52 y transitorios segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de la **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.**

399. **B. Decreto Número 992** por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

400. OCTAVO.—**Estudio de fondo.** A continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez formulados por la parte actora.

401. **Tema 1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.**

402. El Municipio actor impugna los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII en la porción normativa "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18 fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49, 52 y disposiciones transitorias segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

403. Como quedó dicho en el apartado de las causas de improcedencia, en relación con los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la ley



del instituto citada se ha decretado un sobreseimiento, por lo que se analizarán los conceptos de invalidez respecto del resto de normas impugnadas.

404. Para esta Suprema Corte, por las razones que se dirán enseguida, **son constitucionales** los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49, 52, y disposición transitoria segunda de la ley del instituto de crédito,<sup>57</sup> en tanto obligan al Municipio

<sup>57</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

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

"...

"XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo 25 de la presente ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga.

"XXVI. Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del instituto, integrantes del consejo directivo y a todos aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta ley."

**"Artículo 8.** El patrimonio del instituto se constituirá por:

"...

"II. Las aportaciones de los entes obligados;

"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;

"...

**"Artículo 15.** El consejo directivo, además de las señaladas en la ley orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:

"...

"III. Aprobar las reservas financieras que propongan el director general para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados

"...

"XII. Aprobar, a solicitud del director general, los criterios para condonar los intereses moratorios a los entes obligados, afiliados y acreditados."

**"Artículo 18.** El director general, además de las conferidas por la ley orgánica y demás normativa aplicable, cuenta con las atribuciones siguientes: ...

"XI. Determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan las obligaciones y se respeten sus derechos establecidos en la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)

**"Artículo 25.** Son entes obligados para efectos de esta ley:

"...

"IV. Los Ayuntamientos del Estado de Morelos y sus organismos auxiliares;

"...

"Los entes a que se refieren las fracciones IV, V y VI del presente artículo, se obligan en los términos de la presente ley y del convenio de incorporación que suscriban con el instituto.



a enterar las aportaciones y retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga, así como prever que el incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el reglamento y demás normativa aplicable y el procedimiento para solicitar reintegros por pagos improcedentes; así como la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial según el artículo segundo transitorio.

405. El artículo 115, base III, inciso i) y base VIII, de la Constitución General<sup>58</sup> dispone que la Legislatura Local puede determinar que los Municipios tengan a su cargo funciones adicionales a las previstas en la Constitución y que las rela-

---

"Quedan excluidos de los beneficios de esta ley los sujetos señalados en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

**"Artículo 27.** Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.

"El incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el reglamento y demás normativa aplicable."

**"Artículo 49.** El ente obligado podrá solicitar al instituto reintegros por pagos improcedentes en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de pago de nómina de los afiliados. En el caso de las nóminas del mes de diciembre, el instituto sólo realizará pagos por este concepto, si son solicitados por el ente obligado durante los primeros veinte días naturales del mes de enero del ejercicio presupuestal siguiente.

"Los reintegros no podrán ser retenidos por el ente obligado del total de los enteros que debe realizar al instituto por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones de créditos o servicios."

**"Artículo 52.** En cualquier caso, el capital y los intereses deberán pagarse en amortizaciones catorce- nales, quincenales, mensuales o el plazo determinado por el ente obligado, según corresponda.

"Las primas de los seguros aplicables, se cubrirán conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable."

#### **Artículos transitorios**

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

#### <sup>58</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"i). Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. ...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.



ciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

406. Del mismo modo, en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución General<sup>59</sup> se faculta a las Legislaturas Estatales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental.

407. Por su parte, el artículo 123, apartado B, fracciones VI y XI, de la Constitución General<sup>60</sup> dispone que las retenciones al salario deben estar previstas

**"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."**

<sup>59</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"...

**"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>60</sup> **"Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

...

"f). Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.



en la ley y que el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

408. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

409. Al respecto, es importante recordar que conforme a la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal –sustentada, por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 40/2018–,<sup>61</sup> el derecho a la seguridad social no obliga a las Legislaturas Locales a reproducir las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución General, sino que las Legislaturas cuentan con libertad de configuración siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo.

410. En este sentido, en ese precedente se determinó que cuando se actualice la facultad prevista en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución General, las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración y margen de apreciación para regular las relaciones burocráticas de los trabajadores del Estado y de los Municipios, de conformidad con lo previsto en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución General, que habilita al legislador estatal para emitir leyes sobre seguridad social de los servidores públicos.

---

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos; ..."

<sup>61</sup> Acción de inconstitucionalidad 40/2018, resuelta por el Pleno el dos de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al condicionamiento de prestaciones de seguridad social, consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.





411. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 40/2018 citada se reiteró (y servirá como parámetro para este caso) que es criterio consolidado<sup>62</sup> de este Tribunal Pleno que son inconstitucionales las normas que ordenan o autorizan la suspensión de los beneficios de seguridad social por adeudos de contribuciones de seguridad social en regímenes en los que el entero de esos montos corresponde a las dependencias o entidades públicas, mas no a los asegurados; pues ese tipo de normas vulneran el derecho de los trabajadores a la protección de la salud y a la seguridad social.

412. Ahora bien, el artículo 40, fracción XX, bases f) y k), de la Constitución del Estado de Morelos,<sup>63</sup> dispone que es facultad del Congreso expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos traba-

<sup>62</sup> Se reitera lo sostenido por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 101/2014 y 19/2015, resueltas en sesiones de dieciocho de agosto y veintisiete de octubre de dos mil quince, en las que este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California entonces impugnados. En ambos precedentes, se sostuvo que el hecho de que las cuentas institucionales se integren con las cuotas y aportaciones de seguridad social no justifica que para gozar de los beneficios respectivos los trabajadores deban estar al corriente en sus enteros, pues una cosa es la manera en que se conforma el patrimonio de las instituciones de seguridad social con cargo al cual cumplen sus obligaciones y, otra muy distinta, que se condicione el disfrute de tales prerrogativas a un aspecto económico.

<sup>63</sup> **Constitución del Estado de Morelos**

**"Artículo 40.** Son facultades del Congreso:

"...

"XX. Expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, sin contravenir las siguientes bases:

"...

(Reformado, P.O. 29 de diciembre de 1983)

"f). Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

"...

"k). La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"...

"e). Se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados."



jadores. Dichas leyes no deben contravenir, entre otras, las siguientes bases: sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes, y se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados.

413. Conforme a las citadas disposiciones, es constitucional que los artículos impugnados prevean las obligaciones del Municipio de enterar las aportaciones y retener y enterar las cuotas de los afiliados y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, así como la generación de intereses moratorios en caso de incumplimiento y los procedimientos para solicitar el reintegro de pagos improcedentes, a partir de la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, pues la retención está prevista en ley y cumple con el mandato constitucional para los Municipios de constituir un fondo para la vivienda y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

414. De manera particular, este Tribunal Pleno considera que no asiste la razón al Municipio promovente cuando señala que en la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos no se define, con toda precisión, cuáles son los parámetros para fijar el monto de los intereses moratorios que se contemplan en el artículo 27 como consecuencia del incumplimiento de la obligación de los entes públicos de enterar al instituto de crédito el monto de sus aportaciones y las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.

415. En esta tesitura, esta Suprema Corte considera que el artículo 27 **no es inconstitucional** por delegar al reglamento de la ley cuál será la tasa de los intereses moratorios que deberán pagarse por el incumplimiento de la obligación de enterar las aportaciones y retenciones, pues se trata de una cuestión que deberá atender al estado financiero del organismo que maneja los fondos y la solvencia que muestren los sujetos obligados y los trabajadores.



416. Asimismo, es **infundado** el argumento de la parte actora relativo a que la ley no especifica una temporalidad para las retenciones, quincenal, mensual o anual, ya que la ley sí establece que las retenciones se harán el día de pago de la nómina y que deberán ser enteradas al instituto dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina tanto las aportaciones como las retenciones.<sup>64</sup>

417. Además, las citadas obligaciones y su entrada en vigor no son contrarias a la autonomía municipal hacendaria, pues no afectan las facultades y garantías cubiertas por la libre administración hacendaria del Municipio o la facultad para aprobar su presupuesto, previstas en el artículo 115, fracción IV,

---

<sup>64</sup> **Ley del Instituto de Crédito**

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

"XXIII. Reintegro a entes obligados, a la cantidad en dinero que el ente obligado retiene vía nómina al afiliado y es enterada al instituto de manera inexacta; ..."

**"Artículo 26.** Los entes obligados tienen a su cargo:

"I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;

"II. Avisar al instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;

"III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;

"IV. Registrar el número de días laborados y la percepción constante de los afiliados;

"V. Enviar al instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como las percepciones constantes de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido; ..."

**"Artículo 27.** Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.

"El incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el reglamento y demás normativa aplicable."

**"Artículo 49.** El ente obligado podrá solicitar al instituto reintegros por pagos improcedentes en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de pago de nómina de los afiliados. En el caso de las nóminas del mes de diciembre, el instituto sólo realizará pagos por este concepto, si son solicitados por el ente obligado durante los primeros veinte días naturales del mes de enero del ejercicio presupuestal siguiente.

"Los reintegros no podrán ser retenidos por el ente obligado del total de los enteros que debe realizar al instituto por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones de créditos o servicios."



de la Constitución General<sup>65</sup> y 115, fracción IV, de la Constitución del Estado de Morelos.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"IV. **Los Municipios administrarán libremente su hacienda**, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"...

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. **Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.**

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

<sup>66</sup> **Constitución del Estado de Morelos**

"**Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(Reformado, P.O. 5 de diciembre de 2007)

"Los gobiernos municipales requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado para:

"a) Contratar obligaciones o empréstitos;

"b) Celebrar contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública; y

"c) Afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos.



418. De la misma forma, es **infundado** el argumento de la parte actora relacionado con la inconstitucionalidad de los artículos transitorios cuarto al octavo de la Ley del Instituto de Crédito<sup>67</sup> por violación a la autonomía hacendaria, pues parte de la premisa equivocada de que establecen obligaciones de retener y enterar a cargo del Municipio.

(Adicionado, P.O. 5 de diciembre de 2007)

"Los Ayuntamientos deberán informar detalladamente con relación a los empréstitos, contratos de colaboración público privada y la afectación de sus ingresos al rendir la cuenta pública.

(Reformado, P.O. 5 de diciembre de 2007)

"El Poder Legislativo del Estado aprobará las leyes de ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas en los términos previstos en esta Constitución.

(Reformado, P.O. 18 de agosto de 2010)

**"Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución. Las modificaciones que se incorporen a dichos Presupuestos de Egresos, serán siempre antes del ejercicio de los recursos.**

(Reformado, P.O. 18 de agosto de 2010)

"Al aprobar los Ayuntamientos los presupuestos de egresos municipales, deberán incluir y autorizar las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberán incluir y autorizar la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo de los Municipios los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria, y los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paramunicipal, derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada. En caso de que, por cualquier circunstancia, se omita incluir y autorizar en el presupuesto las partidas necesarias y suficientes para cubrir, en su totalidad, el pago de obligaciones derivadas de empréstitos o de contratos de colaboración público privada que, en términos de la legislación aplicables (sic), impliquen obligaciones que constituyan deuda pública, se entenderán por incluidas y autorizadas las partidas que hubieren sido autorizadas en el presupuesto anterior, ajustándose su monto de manera automática en función de las obligaciones contraídas.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, en términos de la normatividad aplicable."

<sup>67</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

**"Artículo 49.** El ente obligado podrá solicitar al instituto reintegros por pagos improcedentes en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de pago de nómina de los afiliados. En el caso de las nóminas del mes de diciembre, el instituto sólo realizará pagos por este concepto, si son solicitados por el ente obligado durante los primeros veinte días naturales del mes de enero del ejercicio presupuestal siguiente.

"Los reintegros no podrán ser retenidos por el ente obligado del total de los enteros que debe realizar al instituto por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones de créditos o servicios."



419. Por otro lado, el Municipio adujo que los artículos 8 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito establecen el cobro de intereses respecto de los cuales no existe motivación o especificación con relación al destino que se les dará. Es **infundado** el concepto de invalidez en estudio toda vez que el Poder Legislativo cumple con los requisitos de fundamentación y motivación cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere y cuando las leyes se emiten se refieren a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas.<sup>68</sup> Como se ha dicho, el Congreso Local tiene atribuciones para legislar en la materia. Además, el establecimiento de intereses tiene como finalidad integrar el patrimonio mediante el cual el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos<sup>69</sup> pueda financiar el otorgamiento de diversas prestaciones económicas y sociales.

420. Asimismo, es **constitucional** el artículo 15, fracción III, de la Ley del Instituto de Crédito<sup>70</sup> que prevé la atribución del consejo directivo para aprobar las reservas financieras que proponga el director general para asegurar la recu-

<sup>68</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.". Registro: 198428. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, junio de 1997, pág. 162. P. C/97.

<sup>69</sup> **Ley del Instituto de Crédito**

"**Artículo 8.** El patrimonio del instituto se constituirá por:

"I. Un fondo social permanente;

"II. Las aportaciones de los entes obligados;

"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;

"IV. Las aportaciones extraordinarias que acuerden en común los afiliados;

"V. Las cuotas de recuperación recibidas por los servicios que se otorguen;

"VI. Las cuotas no reclamadas por el afiliado o beneficiario, una vez transcurridos cinco años a partir de la separación del servicio o el fallecimiento del afiliado, salvo resolución judicial;

"VII. El fondo de reserva para cuentas incobrables, incosteables e ilocalizables;

"VIII. Los intereses, productos financieros, rentas y otros que se obtengan por cualquier título; ..."

"**Artículo 5.** El instituto tiene por objeto procurar el bienestar social de los afiliados y sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas y sociales."

<sup>70</sup> **Ley del Instituto de Crédito**

"**Artículo 15.** El consejo directivo, además de las señaladas en la ley orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:

"...

"III. Aprobar las reservas financieras que propongan el director general para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados;

"..."



peración de las cuentas incobrables de los entes obligados, entre estos, los Ayuntamientos, pues el supuesto de "*cuentas incobrables*" no es contrario a la seguridad jurídica y la aprobación de reservas financieras es compatible con los artículos 115, fracción II, 126, 127 y 128 de la Constitución General.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

**"II.** Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

**"a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

**"b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

**"c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

**"d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

**"e)** Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores."

**"Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."

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

**"Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias,



421. Respecto de lo sostenido por el Municipio en torno a que este precepto no define qué debe entenderse por "*cuentas incobrables*" y que la ausencia de una definición en ley puede ocasionar que se presenten casos de malos manejos, corrupción, comisión de delitos y tratos diferenciados respecto a otros Municipios, también se considera infundado.

---

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.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**I.** Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**II.** Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**III.** Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**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.

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**V.** Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

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

**VI.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

**Artículo 128.** Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."





422. El hecho de que la ley reclamada no defina qué debe entenderse por "*cuentas incobrables de los entes obligados*", no la hace inconstitucional ni contraria al principio de seguridad jurídica, pues el concepto "*cuentas incobrables*" es de uso habitual y extendido en la contabilidad privada y gubernamental, por lo que no es necesario que la ley lo defina.

423. Además, esta norma no genera inseguridad jurídica y por sí sola no es susceptible de causar un perjuicio en la esfera competencial del Municipio, ya que este precepto únicamente otorga al consejo directivo del instituto de crédito la facultad para aprobar reservas financieras para asegurar la recuperación de cuentas incobrables e incosteables derivadas de los créditos otorgados, así como las de los entes obligados (como lo es el Municipio).

424. Así, no se advierte de esta norma alguna violación a la autonomía municipal, pues en esta ley no se califica ni prejuzga sobre los casos en los que se podrá asegurar la recuperación de las cuentas incobrables. Más aún, el Municipio actor hace valer la inconstitucionalidad de la norma a partir de unos resultados hipotéticos derivados de una eventual e incierta aplicación indebida de la norma, lo que no es materia de un análisis abstracto como el que se realiza en este caso.

425. Ahora bien, sí **resulta inconstitucional** la sanción impuesta a los afiliados en el artículo 28 de la Ley del Instituto del Crédito<sup>72</sup> consistente en la suspensión inmediata de los servicios por la demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados. Esto es así, ya que la sanción se impone a los afiliados por una conducta atribuible al ente obligado, como demorarse en el pago de las aportaciones y cuotas, lo que es contrario a la obligación del Municipio de prestar la seguridad social.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> **Ley del Instituto del Crédito**

"**Artículo 28.** La demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados, será causa para la suspensión inmediata de los servicios que les concede esta ley por conducto del instituto a los respectivos afiliados; una vez cubierto el total del adeudo en mora, dichos servicios serán reanudados."

<sup>73</sup> En los amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008 resueltos por el Tribunal Pleno el diecinueve de junio de dos mil ocho, por mayoría de nueve votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando



426. Finalmente, son **inatendibles** en esta vía los argumentos del accionante en contra de los artículos 8, 28 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito relacionados con la violación del derecho de los trabajadores a un salario digno, pues como se advirtió en páginas anteriores –al analizar las causales de improcedencia–, la controversia constitucional es un medio de control constitucional dirigido a proteger las competencias del ente promovente, de manera que en este caso fue procedente la controversia pues en los conceptos de invalidez se encontraban entremezclados los alegatos competenciales del Municipio con las aducidas violaciones a los derechos de los trabajadores.

427. De esta manera, la cuestión efectivamente planteada en torno a los artículos referidos ya fue estudiada en páginas previas a la luz de la supuesta vulneración de la autonomía municipal. En consecuencia, ya fue analizada la cuestión efectivamente planteada, por lo que no es posible estudiar en esta vía los diversos argumentos que involucran la aducida violación al salario digno.

**428. Tema 2. Decreto Número 992 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la**

---

Franco González Salas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, segundo y tercero párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Voto en contra el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

De estos asuntos derivó la tesis de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)". Registro: 168651. [J]; 9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXVIII, octubre de 2008, pág. 14. P./J. 188/2008.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 19/2015, resuelta por el Tribunal Pleno el veintisiete de octubre de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se declaró la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

De dicho asunto derivó la tesis de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES.". Registro: 2012806. [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta S.J.F.*; Libro 35, octubre de 2016; Tomo I, pág. 292. P./J. 26/2016 (10a.).



## Ley del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

429. El Municipio actor impugna el Decreto Número 992 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos; y, si bien en páginas previas se decretó el sobreseimiento de la controversia respecto de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos,<sup>74</sup> lo cierto es que aún subsiste la materia de impugnación de este decreto respecto de los artículos 136 Bis y 136 Ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos,<sup>75</sup> y el artículo quinto transitorio del Decreto Número 992.

430. El Municipio actor hace valer que en la aprobación del Decreto 992 se violó el procedimiento legislativo, argumentando que no hubo dictamen de la

<sup>74</sup> **"QUINTA.** Se autoriza al Poder Ejecutivo Estatal, a través de la (sic) Secretarías de Hacienda y de Movilidad y Transporte, para que realice las acciones necesarias para la constitución de los fideicomisos a que se refiere el presente decreto."

<sup>75</sup> **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**  
**"Artículo 136 Bis.** Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad se distribuyen de la siguiente manera:

"I. Corresponde al Estado: La programación, construcción y administración de la infraestructura carretera y de la infraestructura y equipamiento vial, así como la reglamentación y control del tránsito en sus vías de comunicación, y

"II. Corresponde al Municipio: Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a la presente ley. Así mismo, le corresponde integrar y administrar la infraestructura vial.

"En los casos previstos en el artículo 80 Bis de esta ley, se estará a lo dispuesto por la reglamentación correspondiente."

**"Artículo 136 Ter.** Los Ayuntamientos en atención a sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como a su capacidad financiera y administrativa, podrán celebrar convenios de coordinación para la prestación del servicio público de vialidad y tránsito con el Ejecutivo del Estado, a efecto de que:

"I. El Ejecutivo Estatal asesore y apoye al Municipio para realizar acciones y estudios técnicos;

"II. La secretaría supla a la dependencia municipal en la ejecución de acciones específicas que correspondan al Municipio, o

"III. El Ayuntamiento colabore con el Ejecutivo Estatal, ejerciendo funciones de administración y control del servicio público de tránsito y transporte, en programas y acciones que correspondan al ámbito de competencia estatal."



iniciativa y el procedimiento se llevó a cabo con premura. Asimismo, señala diversos argumentos sustanciales. En primer término se analizarán las violaciones del procedimiento legislativo, por ser de estudio preferente.<sup>76</sup>

431. De acuerdo con los artículos 42, fracción I,<sup>77</sup> y 70, fracción I,<sup>78</sup> de la Constitución Local, el gobernador del Estado tiene la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso Local. De las constancias que obran en el expediente se advierte que el catorce de julio de dos mil dieciséis el gobernador Constitucional Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, mediante oficio SG/0146/2016 signado por el secretario de Gobierno Matías Quiroz Medina,<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Sirve de fundamento la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)". Registro: 172559. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1639. P./J. 42/2007.

<sup>77</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

"**Artículo 42.** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. Al gobernador del Estado.

"II. A los diputados al Congreso del mismo.

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.

"IV. A los Ayuntamientos.

"V. A los ciudadanos morelenses de conformidad con el artículo 19 bis de esta Constitución.

"VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en asuntos relacionados con los derechos humanos.

"El gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada período ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en períodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado."

<sup>78</sup> "**Artículo 70.** Son facultades del gobernador del Estado:

"I. Presentar al Congreso las iniciativas de leyes o decretos que estime convenientes.

"..."

<sup>79</sup> Foja 919 del expediente de controversia constitucional 95/2016.

Cabe precisar que conforme al artículo 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, el secretario de Gobierno tiene la facultad de ser el conducto para presentar las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo.

**Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**

"**Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresa-mente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:



presentó ante el Congreso Local una iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.<sup>80</sup>

432. Conforme al artículo 43 de la Constitución Local<sup>81</sup> la iniciativa recibida pasará a la respectiva Comisión del Congreso a fin de que la analice, investigue, discuta y en su caso la dictamine de acuerdo con el artículo 53 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>82</sup> Los secretarios de la Mesa Directiva tienen entre sus obligaciones cuidar que los dictámenes y propuestas que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados.<sup>83</sup> Del acta 055 de sesión legislativa de catorce de julio de dos mil dieciséis, se advierte que la iniciativa referida se turnó a las Comisiones Unidas de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación y a la de Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos.<sup>84</sup> Sin embargo, del expediente no se desprende

"...

"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>80</sup> Fojas 920 a 939 del expediente de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>81</sup> **Artículo 43.** Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado, por el Tribunal Superior de Justicia, por los Ayuntamientos o las signadas por uno o más diputados, por los ciudadanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, pasarán desde luego a la Comisión respectiva del Congreso."

<sup>82</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 53.** Las Comisiones Legislativas, son órganos colegiados constituidos por el Pleno del Congreso del Estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados. Emitirán en su caso, acuerdos parlamentarios que se someterán a la aprobación del pleno."

<sup>83</sup> **Artículo 40. Son atribuciones de los secretarios de la Mesa Directiva:**

"...

"VIII. Cuidar que los dictámenes y propuestas que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados."

"**Artículo 94.** Son atribuciones del secretario de servicios legislativos y parlamentarios.

"I. Preparar los elementos necesarios para celebrar las sesiones del Congreso del Estado, en los términos previstos por esta ley, **vigilando además la entrega oportuna a los diputados, de los citatorios, iniciativas y dictámenes que correspondan para las sesiones;**

"..."

<sup>84</sup> Foja 669 del expediente de controversia constitucional 95/2016.



que la iniciativa se haya impreso y circulado con toda oportunidad entre los diputados.

433. De acuerdo con el artículo 51 del reglamento para el Congreso,<sup>85</sup> en relación con el diverso 57 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>86</sup> las Comisiones tienen la facultad de emitir dictámenes de las iniciativas de su competencia a efecto de que sean discutidos y aprobados por el Pleno del Congreso y toman sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros. De acuerdo con el reglamento del Congreso para la elaboración del dictamen por parte de las Comisiones, se debe cumplir con el siguiente procedimiento.

434. **A)** Las Comisiones deben convocarse por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados. Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación. Las reuniones serán públicas.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.**

"**Artículo 51.** Las Comisiones tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia que les corresponda conocer y formularán el dictamen de las iniciativas, leyes, decretos y acuerdos parlamentarios de su competencia, para ser sometidos a la aprobación del Pleno del Congreso."

"**Artículo 54.** Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno;

"..."

<sup>86</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 57.** A las Comisiones Legislativas les corresponde tomar sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros; en caso de empate el presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al presidente de la Comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría.

"Las Comisiones Legislativas contarán con un secretario técnico y el personal de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, su integración y funcionamiento se encontrarán establecidas en el reglamento respectivo."

<sup>87</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 63.** Las Comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, sus convocatorias se harán por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados.



435. **B)** Las iniciativas deben dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos del reglamento.<sup>88</sup>

436. **C)** Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.<sup>89</sup>

437. **D)** Para la formulación del dictamen resaltan dos cuestiones: 1) Recibida la iniciativa, el secretario técnico de la Comisión deberá garantizar que cada diputado integrante de la Comisión reciba copia dentro de un plazo que no excederá de 48 horas contadas a partir de la recepción del turno ordenado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso; 2) Cuando la Comisión apruebe una iniciativa en lo general, se procederá a su discusión en lo particular, para lo cual el presidente de la Comisión solicitará a los miembros de la misma señalar los artículos que se reservan para su análisis en lo particular. Los artículos no reservados se considerarán aprobados sin mayor trámite.<sup>90</sup>

---

"Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación.

"Las reuniones serán públicas. Cuando los asuntos así lo requieran y por acuerdo de sus integrantes, se podrán celebrar reuniones con carácter de privado."

**"Artículo 64.** Las reuniones se llevarán a cabo con la mayoría de los integrantes de la comisión, debiendo estar presente su presidente y en caso de no existir el quórum se asentará en el acta la inasistencia de los diputados para los efectos correspondientes y se citará nuevamente.

"Las decisiones que se tomen durante las reuniones de la comisión serán por mayoría simple, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

"Cuando algún diputado disienta del dictamen de que se trate, podrá formular su voto particular, el cual debe presentar por escrito para ser anexado al mismo."

<sup>88</sup> **"Artículo 102.** La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este reglamento."

<sup>89</sup> **"Artículo 103.** Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado."

<sup>90</sup> **"Artículo 104.** Para la formulación del proyecto de dictamen, se estará a lo siguiente:

**"I.** Recibida la iniciativa, el secretario técnico de la comisión deberá garantizar que cada diputado integrante de la misma reciba copia dentro de un plazo que no excederá de 48 horas contadas a partir de la recepción del turno ordenado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso; (Reformada, P.O. 7 de mayo de 2008)

**"II.** Toda iniciativa, será analizada primero en lo general para determinar su procedencia o improcedencia. En caso de considerarse procedente, se elaborarán las consideraciones del dictamen en lo



438. **E)** Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la Comisión o Comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si los hubiera, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la conferencia.<sup>91</sup>

439. **F)** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la conferencia.<sup>92</sup>

440. **G)** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de Internet del Congreso.<sup>93</sup>

441. **H)** Los dictámenes deben imprimirse y circular con toda oportunidad entre los diputados.<sup>94</sup>

442. De la reglamentación de la discusión de comisiones se desprende que las iniciativas deben ser dictaminadas garantizando que de los diputados conozcan

---

general y se procederá conforme a lo previsto en el presente capítulo; para el caso de que la determinación sea de improcedencia, se deberá de igual forma elaborar el respectivo dictamen en sentido negativo, el cual, sin más trámite se deberá informar al Pleno a través de la Mesa Directiva únicamente para efectos de su conocimiento;

"III. Cuando la comisión apruebe una iniciativa en lo general, se procederá a su discusión en lo particular, para lo cual el presidente de la Comisión solicitará a los miembros de la misma señalar los artículos que se reservan para su análisis en lo particular. Los artículos no reservados se considerarán aprobados sin mayor trámite; y

"IV. Cada propuesta de modificación en lo particular deberá ser presentada por escrito para su análisis y discusión."

<sup>91</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 61.** Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la Comisión o Comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la conferencia.

"La Comisión, podrá solicitar por escrito la ampliación o la prórroga del término para la conclusión del dictamen respectivo, ante la conferencia."

<sup>92</sup> "**Artículo 107.** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la conferencia."

<sup>93</sup> "**Artículo 108.** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de Internet del Congreso."

<sup>94</sup> "**Artículo 40. Son atribuciones de los secretarios de la Mesa Directiva: ...**

"VIII. Cuidar que los dictámenes y propuestas que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados."





la iniciativa con la debida anticipación, para lo cual se les convoca con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito a la sesión, con el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados, y se les envía copia de la iniciativa. Además, las iniciativas deben ser discutidas públicamente y siguiendo el reglamento, primero en lo general y después en lo particular. Una vez que se tiene un dictamen, se lista para la sesión del Pleno y se publican en el portal de Internet del Congreso. Además, debe imprimirse y circularse con toda oportunidad entre los diputados.

443. En el caso que ahora se analiza, desde la presentación de la iniciativa por el gobernador del Estado a las 11:32 a.m. del día catorce de julio de dos mil dieciséis<sup>95</sup> hasta su aprobación en la sesión de esta misma fecha, la que fue clausurada a las 2:34 a.m. del día quince de julio de dos mil dieciséis,<sup>96</sup> transcurrieron menos de veinticuatro horas. Durante este brevísimo lapso, se presentó la iniciativa, se incorporó en el orden del día de la sesión una vez iniciada, se turnó a comisiones, se dictaminó y votó por el Pleno del Congreso. Más aún, en un plazo mucho más breve la Comisión dictaminó la iniciativa, pues la recibió a las 23:15 del día catorce de julio.<sup>97</sup> Todo esto se hizo con base en dos votaciones de urgencia y obvia resolución que no fueron justificadas y sin que haya constancia de que la iniciativa o el dictamen haya sido impreso y circularo con toda oportunidad entre los diputados.

444. En efecto, la diputada Hortencia Figueroa Peralta solicitó dictaminar en el transcurso de la misma sesión la iniciativa de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, entre otras, y que dichos dictámenes se consideraran como de urgente y obvia resolución, para ser discutidos y votados en la misma sesión, lo que se aprobó mediante votación económica por unanimidad. Como resultado de la votación, el presidente comunicó que se agregaba la iniciativa al orden del día para ser analizada, dictaminada y discutida en la misma sesión.<sup>98</sup>

<sup>95</sup> Foja 919 del expediente.

<sup>96</sup> Foja 712 del expediente.

<sup>97</sup> Foja 918 del expediente.

<sup>98</sup> Fojas 678 a 679 del expediente.



445. De esta manera heterodoxa se incluyó en el orden del día una iniciativa que no había sido dictaminada, sin que lo hubiera hecho la conferencia<sup>99</sup> y sin el conocimiento previo de los diputados con veinticuatro horas de anticipación.<sup>100</sup> Además, no se siguió el procedimiento ordinario de dictaminación, es decir, no se garantizó que los integrantes de la Comisión ni el resto de los diputados hayan tenido copia de la iniciativa con el tiempo suficiente para estudiarla o para tener una discusión pública. Todo esto se hizo sin que en el acta de sesión exista justificación para la tramitación con el carácter de urgente y obvia resolución de la iniciativa y el dictamen. Es necesario enfatizar que conforme a los precedentes de esta Suprema Corte el trámite urgente debe ser una situación excepcional y debe justificarse conforme al siguiente estándar:<sup>101</sup>

446. **A) existencia de determinados hechos** que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.

<sup>99</sup> **Ley Orgánica del Congreso del Estado**

"**Artículo 43.** La conferencia tiene las siguientes atribuciones:

"...

"**III.** Establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, **la integración básica del orden del día de cada sesión;**

"..."

<sup>100</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 82.** Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión.

"El orden del día a que se refiere este artículo se desarrollará bajo el siguiente esquema:

"**I.** Pase de lista de los diputados;

"**II.** Declaratoria de quórum;

"**III.** Lectura y votación del orden del día;

"**IV.** Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión anterior;

"**V.** Comunicaciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Diputación Permanente, del Ejecutivo del Estado, del Poder Judicial de la Federación, del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos del Estado;

"**VI.** Iniciativas de los miembros del Congreso, del Ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia, de los Ayuntamientos, así como las minutas de reforma constitucional que presente el Congreso de la Unión;

"**VII.** Dictámenes que presenten las comisiones de primera lectura;

"**VIII.** Dictámenes para tratarse de segunda lectura, discusión y votación respectiva;

"**IX.** Propuestas que presente; la Junta, la conferencia, los Grupos Parlamentarios o los miembros del Congreso;

"**X.** Correspondencia recibida; y

"**XI.** Asuntos generales."

<sup>101</sup> Al 52/2006, foja 200.



447. **B)** La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.

448. **C)** Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso –por supuesto– ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

449. Por otro lado, del expediente se desprende que inmediatamente –sin receso de por medio– las Comisiones Unidas emitieron en sentido positivo el dictamen de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.<sup>102</sup> Asimismo, en el acta 055 de la sesión del catorce de julio de dos mil dieciséis se lee que el presidente solicitó a la secretaría consultara a la asamblea, mediante votación económica, si el dictamen era de calificarse como de urgente y obvia resolución y en su caso, proceder a su discusión y votación respectiva en la misma sesión, lo que fue aprobado por unanimidad en votación económica. De esta manera, se dio lectura a la síntesis del dictamen y se procedió a la discusión y votación, obviando la primera y segunda lecturas. Esto se hizo sin que en el acta exista justificación para tramitar el dictamen como urgente y de obvia resolución.

450. Asimismo, en la citada acta 055 consta que la secretaría, por instrucciones del diputado presidente, dio lectura a la síntesis del dictamen de las Comisiones Unidas.<sup>103</sup> Por último, no habiendo oradores inscritos para hacer uso de la palabra, se aprobó en lo general mediante votación nominal de treinta votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. El artículo 54 se reservó por el dipu-

<sup>102</sup> Fojas 894 a 938 del expediente de controversia constitucional 95/2016.

<sup>103</sup> Foja 692.

**Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.**

"**Artículo 40.** Son atribuciones de los secretarios de la Mesa Directiva:

"...

"**VII.** Dar cuenta de los asuntos en cartera y lectura a los documentos listados en el orden del día, por instrucción del presidente de la Mesa Directiva."

Reglamento



tado Ricardo Calvo Huerta, y por votación nominal se aprobó la modificación propuesta por treinta votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.<sup>104</sup>

**"Artículo 113.** La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de lecturas previas, en virtud de lo dispuesto por el presente reglamento, con las excepciones establecidas en el mismo.

"Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso, que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea, serán desahogados de conformidad a lo siguiente:

"I. En la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con él o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el semanario de los debates;

"II. Acto seguido, se procederá a abrir la discusión del dictamen.

"III. En el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados.

"Hecho lo anterior, se procederá a la votación respectiva."

#### <sup>104</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

**"Artículo 44.** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

#### **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 126.** Cuando hubieran hablado todos los diputados que puedan hacer uso de la palabra, el presidente, instruirá a los secretarios a efecto de preguntar a la asamblea si el asunto se considera o no suficientemente discutido.

"En el primer supuesto se procederá inmediatamente a la votación respectiva; en caso contrario continuará la discusión y bastará que hagan uso de la palabra un diputado a favor y otro en contra para someter nuevamente a la Asamblea si se considera suficientemente discutido el asunto."

**"Artículo 127.** Declarado suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, por el presidente, se procederá a votarlo en tal sentido, aprobado que sea, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular.

"En caso contrario se consultará a la asamblea en votación económica si se devuelve o no todo el proyecto a la Comisión, en el primer supuesto se devolverá a la Comisión para el efecto de que considere las observaciones realizadas, en el segundo se tendrá por desechada.

"Todo proyecto de dictamen que sea devuelto a comisión para su reforma, deberá reelaborarse en un término que no debe exceder de 30 días.

"Si durante la votación no existiera acuerdo entre los diputados respecto de la votación emitida, o no se alcanzara la votación requerida para aprobar o desechar el dictamen, el presidente de la Mesa Directiva, para el efecto de reorganizar los debates, declarará un receso por el tiempo que estime necesario al efecto de que se realicen los consensos necesarios con relación al dictamen en cuestión."

**"Artículo 128.** En la discusión en lo particular se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos, que los miembros de la asamblea quieran impugnar; los demás del proyecto, que no ameriten discusión, se entenderán aprobados también en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados, el presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.

"Se entenderán aprobados en sus términos, los artículos que habiendo sido reservados en lo particular por algún diputado, su propuesta no sea aprobada.



451. Finalmente, la promulgación y publicación de las leyes y decretos es una facultad conferida al gobernador del Estado;<sup>105</sup> por lo que el Congreso Local le remitió el Decreto Número 992 con el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos<sup>106</sup> para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.<sup>107</sup> El Decreto Número 992 fue publicado el día veintidós de julio de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Sexta Época, número 5416.<sup>108</sup>

452. Con fundamento en lo expuesto, se concluye que es **fundado** el argumento del Municipio actor dada la extrema rapidez (en menos de 24 horas) con la que se incorporó la iniciativa al orden del día, se aprobó el dictamen en Comisiones y se aprobó en la sesión del Pleno, sin constancia de que los diputados hayan tenido copia de la iniciativa y dictamen con toda oportunidad para conocer su contenido, lo que generó una vulneración sustancial en la deliberación democrática. Todo lo cual se hizo mediante dos votaciones económicas de urgencia sin justificación alguna.

---

"Podrá votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados."

"Artículo 129. Agotada la discusión y votación de los artículos en lo particular, el presidente de la Mesa Directiva procederá a realizar la declaratoria correspondiente en lo general y de los que no fueron reservados."

<sup>105</sup> "Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado:

"...

**"XVII.** En materia de legislación y normatividad estatal:

**"a)** Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

<sup>106</sup> Fojas 815 a 835 del expediente de controversia constitucional 95/2016.

<sup>107</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.**

**"Artículo 145.** Todas las leyes y decretos, así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas, que expida el Congreso, deben ser publicadas en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado y en el semanario de los debates.

"Surtirán los mismos efectos los decretos y acuerdos para el gobierno o administración interior del Estado, cuando así lo considere el pleno y la naturaleza del asunto lo amerite."

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

**"Artículo 47.** Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a su recepción. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles siguientes."

<sup>108</sup> Fojas 495 a 505 del expediente de controversia constitucional 95/2016.



453. En efecto, de los hechos relatados se puede concluir que el desarrollo en menos de 24 horas<sup>109</sup> de la presentación de la iniciativa e incorporación al orden del día, turno a comisiones, aprobación del dictamen, y votación en el Pleno, sin constancia de que la iniciativa y dictamen hayan sido distribuidas entre los diputados con la oportunidad para conocer su contenido, vulnera el requisito esencial de deliberación informada que esta Suprema Corte ha garantizado en diversos precedentes.

454. Así, a lo largo de su línea jurisprudencial, esta Suprema Corte ha reiterado que el conocimiento por parte de los diputados de lo que es objeto de debate, es uno de los requisitos esenciales para considerar que el procedimiento legislativo es constitucional. De hecho, en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 52/2006 se dijo:

"En estas condiciones, el análisis del acta descrita y la lectura de la versión estenográfica de la sesión de doce de octubre de dos mil seis, permiten concluir que, en el caso que nos ocupa, la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria **sí impidió** que las distintas fuerzas políticas estuvieran **en posibilidad de conocer la iniciativa planteada –al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida– y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance**. Lo anterior, porque, como se relató, el mismo día en que se presentó, fue que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que no sea posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pueda ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando, en el caso, no se justifica la supuesta urgencia, al amparo de la cual podría sostenerse su aprobación, sin el cumplimiento de algunos trámites.

"Luego, aun cuando es cierto que diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado, hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa en comento, **también es cierto que ello se dio dentro de la sesión del mismo día (doce de octubre de dos mil seis),**

<sup>109</sup> Es importante enfatizar que todo el procedimiento legislativo se llevó a cabo en un solo día, lo que lo distingue del precedente AI 42/2015.



**lo cual no puede llevar a sostener que el órgano legislativo hubiera tenido suficiente tiempo para conocer y estudiar una iniciativa legal** y, por ende, estar en posibilidad de realizar un debate real sobre la misma, es decir, no es posible sostener que, en este contexto, las minorías estuvieron en posibilidad de hacerse oír."

455. En el mismo sentido se pronunció este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008:

"Ahora bien, este Alto Tribunal ha sostenido que el hecho de que las distintas fuerzas políticas se encuentren impedidas para conocer de la iniciativa que se plantea y que se discutirá, produce la imposibilidad de que se lleve a cabo el debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, pues se hace evidente que en estas circunstancias no tiene tiempo suficiente para conocer y estudiar las iniciativas que se le presentan y, por ende, realizar un debate real.<sup>110</sup>

"Como se ha mencionado, de autos se advierte que los dictámenes a discusión se entregaron al inicio de la sesión extraordinaria, tal como lo establece el artículo 135 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, lo que implica que los legisladores tuvieron poco tiempo para su revisión.

"El primer problema, sin embargo, surge de los hechos que rodearon la dispensa de los trámites de lectura en el desarrollo de la sesión, pues la falta de esta etapa impidió **que se asegurara el conocimiento del contenido de los dictámenes en discusión**, tal como lo marcan las normas que regulan proceso deliberativo para la aprobación de normas generales."

456. De hecho, en algunos casos los vicios en el procedimiento se ven subsanados si se puede verificar que los diputados tuvieron conocimiento de su contenido,<sup>111</sup> lo que no sucedió en el caso. En el supuesto concreto, dado que todo el procedimiento se llevó a cabo en menos de 24 horas, obviando sin justificación

<sup>110</sup> Al respecto puede citarse la jurisprudencia de rubro: "LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHOS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)". Registro: 170709. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 993. P./J. 35/2007.

<sup>111</sup> Al 11/2002, foja 205.



alguna el procedimiento ordinario tanto en comisiones como en el Pleno del Congreso –que garantiza el conocimiento del proyecto objeto de debate–, al no existir constancia de que se haya distribuido con toda oportunidad copia de la iniciativa o dictamen entre los diputados, aunado a que se leyó sólo la síntesis del dictamen, es posible concluir que hubo un vicio sustancial en la deliberación consistente en la falta de información de lo que finalmente se votó y aprobó. Lo cual fue tramitado con base una votación económica sobre la urgencia, sin justificación alguna.

457. Hay que recordar que a través de la jurisprudencia de esta Suprema Corte se han garantizado tres aspectos del procedimiento legislativo: a) la deliberación pública informada; b) participación de mayorías y minorías en condiciones de libertad e igualdad; y c) votación pública conforme a las reglas preestablecidas. Así, hemos dicho que el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.

458. De esta manera, la votación por unanimidad de la urgencia no puede convalidar vicios tan graves en el proceso deliberativo, ya que son valores distintos que estamos obligados a proteger. De hecho, suponer que la votación convalida las fallas en la deliberación, es tanto como reducir el procedimiento legislativo a su conclusión, esto es, a la aplicación de una regla de decisión. De esta forma, se vaciarían de contenido todas las reglas procedimentales que regulan y garantizan una deliberación informada y pausada, esenciales en un procedimiento legislativo, tan importantes como las reglas de votación.

459. En la acción de inconstitucionalidad 9/2010 se señaló lo siguiente:

**"Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido,** precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.





"Así, en conclusión, **el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.** Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos."

460. En el mismo sentido se pronunció esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008:

**"Dicha propuesta fue, además, aprobada en votación económica y no nominal, como lo exigiría el análisis de este tipo de propuestas,** de tal suerte que la obligación del Congreso del Estado de motivar la dispensa de trámites fue evidentemente incumplida.

**"No es óbice a lo anterior el hecho de que la dispensa del trámite de lectura se hubiera aprobado por unanimidad de votos, pues este hecho no convalida el actuar de la Legislatura del Estado de Colima.**

**"En efecto, el hecho de que una mayoría o, incluso, la totalidad de los miembros presentes, se manifieste en el sentido de acordar una decisión, no puede ser motivo para convalidar los vicios que pudieran presentarse en un procedimiento legislativo,** menos aún cuando estos vicios inciden negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo."

461. No se debe perder de vista que los representantes toman sus decisiones a través de una deliberación pública en condiciones de libertad e igualdad para garantizar que todas las voces sean escuchadas y se obtenga el mejor argumento, pero también para que los ciudadanos pueden exigirles cuentas de sus decisiones. En otras palabras, la exigencia de la deliberación informada y pausada no sólo es un requisito con un fin epistémico, sino que posibilita a los ciudadanos conocer las razones por las cuales se aprobaron las leyes impugnadas. De ahí que su incumplimiento no sólo afecta la conformación de la voluntad popular, sino el derecho de los ciudadanos a verse representados y exigir cuentas por esa representación.



462. En conclusión, dado que el procedimiento se llevó a cabo en menos de 24 horas a través de trámites urgente en Comisiones y en el Pleno que no fueron justificados y votados económicamente, con la incorporación de la iniciativa y no del dictamen al orden del día una vez iniciada la sesión, y sin constancia de que los diputados hayan recibido copia de la iniciativa o del dictamen con la debida oportunidad, se declara la invalidez del Decreto Número 992.

463. Al haber resultado **fundando** el argumento de vicios en el procedimiento legislativo resulta innecesario pronunciarse respecto de los otros conceptos de invalidez. Sirve de apoyo la tesis P./J. 42/2013 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO."<sup>112</sup>

464. NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, **la declaración de invalidez relativa al artículo 28 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y del Decreto Número 992** por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos **surtirá efectos sólo entre las partes** en la controversia constitucional, por lo que dicho decreto será inaplicable al Municipio de Mazatepec a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

465. Por lo expuesto y fundado, se:

### RESUELVE:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente** y **parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

<sup>112</sup> Registro: 2005220. [J]; 10a. Época; Pleno; *Gaceta S.J.F.*; Libro 2, enero de 2014; Tomo I, pág. 356. P./J. 42/2013 (10a.).



SEGUNDO.—Se **sobresee** respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis; de los Decretos Números Novecientos Noventa "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten", y Novecientos Noventa y Uno "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate", publicados en el referido Periódico Oficial el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; del "Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el citado Periódico Oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis; de la 'Fe de Erratas al decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos', publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis; y del "Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, en los términos establecidos en el considerando sexto de esta decisión.



TERCERO.—Se **reconoce la validez** de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido decreto, conforme a lo establecido en el considerando octavo, tema 1, de esta determinación.

CUARTO.—Se **declara la invalidez** del artículo 28 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Morelos, en los términos de los considerandos octavo, temas 1 y 2, y noveno de esta ejecutoria.

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

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

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

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández,



Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la existencia de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causas de improcedencia –en sus apartados A, denominado "Desistimiento", B, denominado "Improcedencia por la existencia de reformas posteriores", en su subapartado B.3, 2, denominado "Falta de legitimación", C, denominado "Insuficiencia de conceptos de invalidez", D, denominado "Falta de interés legítimo para defender derechos de sus trabajadores", E, denominado "Falta de afectación por no haber firmado el convenio de incorporación", y F, denominado "Legalidad del refrendo y publicación" consistentes, respectivamente, en no sobreseer respecto de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, la Ley de Transporte del Estado de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, en no sobreseer respecto del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el secretario de Gobierno, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa y de interés legítimo, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el secretario de Gobierno y el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que el Municipio actor no esgrimió formalmente conceptos de invalidez, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que el Municipio actor no tiene interés legítimo para impugnar las normas violatorias de los derechos de los trabajadores de su Ayuntamiento, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado y el secretario de Gobierno, atinente a que el Municipio actor no tiene interés legítimo como ente obligado de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado y el secretario de Gobierno, atinente a que el Municipio actor no reclamó el refrendo ni la publicación de los decretos impugnados por vicios propios– y a la fijación de los actos impugnados.



### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII, y 18, fracción XI, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII, y 18, fracción XI, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII, y 18, fracción XI, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado B, denominado "Improcedencia por la existencia de reformas posteriores", en su subapartado B.1, consistente en sobreseer respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado B, denominado "Improcedencia por la existencia de reformas posteriores", en su subapartado B.2, consistente en sobreseer respecto de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán vencido por la mayoría y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto



del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado A, consistente en sobreseer respecto de los Decretos Números Novecientos Noventa "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten" y Novecientos Noventa y Uno "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate", publicados en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis por falta de interés legítimo del Municipio actor, así como del "Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el citado Periódico Oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis, de la "Fe de Erratas al Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis, y del "Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis por cesación de efectos. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por el sobreseimiento total por cesación de efectos.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones,



González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido decreto. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 28 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.





Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirieron la señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

#### **En relación con el punto resolutive quinto:**

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

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

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 26/2016 (10a.), P./J. 42/2015 (10a.) y P./J. 42/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 95/2016, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

En primer lugar, es necesario precisar que respecto al estudio de fondo contenido en el considerando *OCTAVO* de la sentencia, emití mi voto a favor por estar de acuerdo con la mayoría de las consideraciones, sin embargo, particularmente respecto al estudio de los preceptos impugnados de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, no comparto la consideración relativa a que del análisis a los artículos 115, fracción III, inciso i); y 123, apartado B, fracciones VI y XI, de la Constitución General, así como del artículo 40, fracción XX, incisos f) y k), de la Constitución de Morelos, se concluye que la referida Ley:

*"... cumple con el mandato constitucional para los Municipios de constituir un fondo para la vivienda y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas".*

En mi opinión, del análisis a los referidos preceptos de la Constitución General y de la Constitución de Morelos, no se advierte la existencia de ese mandato constitucional para los Municipios, de manera que no constituye un parámetro de regularidad constitucional que deba observar el Tribunal Constitucional.

En efecto, si bien el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso f), de la Constitución General establece que es obligación del Estado constituir un fondo "nacional"



para la vivienda, de ningún modo puede concluirse que también es un mandato para los municipios, esto aunado a que el artículo 115 constitucional nada dispone al respecto.

Por otra parte, el artículo 40, fracción XX, de la Constitución del Estado de Morelos, establece que es facultad del Congreso expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, para lo cual deberán observarse las bases que en la misma fracción se precisan.

La base f) de dicho precepto establece que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario en los casos previstos en las leyes; en tanto que, la base k) establece parámetros mínimos para la seguridad social, entre ellos, proporcionar de acuerdo con las posibilidades del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

De acuerdo con lo anterior la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, de ningún modo establece un mandato para que los Municipios constituyan fondos para la vivienda de sus trabajadores, como se aduce en la sentencia. Lo único que establece es que, en la medida de sus posibilidades, los Municipios deberán proporcionar habitaciones baratas a sus trabajadores, en arrendamiento o venta, sin condicionar el otorgamiento de esta prestación a la constitución de un fondo, por lo que podría otorgarse por otros medios.

En realidad, me parece que el legislador morelense determinó que el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, es el ente público que debe constituir un fondo para asegurar el otorgamiento de vivienda a los trabajadores del Estado y de sus Municipios, según se puede advertir en los siguientes preceptos de la ley de dicho instituto:

"Artículo 6. El instituto, para el cumplimiento de su objeto, además de las previstas en el Estatuto Orgánico, el Reglamento y demás normativa aplicable, de manera enunciativa más no limitativa, tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Brindar seguridad social a los afiliados en materia de vivienda, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios; ..."

"Artículo 8. El patrimonio del instituto se constituirá por:

"I. Un fondo social permanente; ..."



Por tanto, en mi opinión, en la Constitución General no existe un mandato constitucional para que los Municipios del Estado de Morelos constituyan fondos para el otorgamiento de vivienda a sus trabajadores; así como tampoco existe tal mandato en la Constitución de la entidad federativa en cuestión.

En mérito de las consideraciones anteriores, de manera respetuosa, me separo de las consideraciones antes precisadas.

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

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 2022.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 95/2016, promovida por el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos.

En sesión de veintidós de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 95/2016, promovida por el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos, en la que se analizaron diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

Al respecto, presento este voto concurrente, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente me aparto de algunas consideraciones relacionadas con el análisis de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

### **I. Fallo mayoritario.**

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 3, fracciones XII y XXVI; 8, fracciones II y III; 15, fracciones III y XII; 18,



fracción XI; 25, fracción IV; 27; 49; y 52, así como las disposiciones transitorias segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava, todos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

Sin embargo, declaró inconstitucional la sanción impuesta a los afiliados en el artículo 28 de la Ley del Instituto del Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos consistente en la suspensión inmediata de los servicios por la demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de 30 días naturales a cargo de los entes obligados; ya que la sanción se impone a los afiliados por una conducta atribuible al ente obligado, lo que es contrario a la obligación del Municipio de prestar la seguridad social.

Al margen de lo anterior, la sentencia calificó de **inatendibles** los argumentos hechos valer por el Municipio en los que combatía los artículos 8, 28 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, agravios relacionados con la violación del derecho de los trabajadores a un salario digno, en tanto que consideraron que no es posible estudiar en esta vía argumentos que involucran la aducida violación al salario digno de los trabajadores.

## II. Razones de disenso.

Respetuosamente, si bien comparto el fondo del asunto, específicamente, **me separo de los párrafos 426 y 427 en los que este Tribunal Pleno calificó inatendibles los argumentos relacionados con los derechos de los trabajadores,** bajo el argumento de que la controversia constitucional es un medio de control constitucional dirigido a proteger exclusivamente las competencias del ente promovente.

Como lo he referido en diversos votos,<sup>1</sup> las razones de mi disenso se centran en que, en algunas ocasiones, cuando los argumentos sobre violaciones de derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales, es posible que en una controversia constitucional se introduzcan o analicen argumentos relacionados con derechos fundamentales.

<sup>1</sup> Manifestaciones similares emitió, en mi voto particular emitido en las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009; así como en mi voto particular y concurrente que formulé en la controversia constitucional 62/2016.



El planteamiento que subyace a esta idea es que el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar modulado o influenciado por el contenido de algunos derechos fundamentales. Por ejemplo, para determinar el alcance de las competencias constitucionales en materia del trabajo se tendría que atender en parte al contenido del derecho en cuestión.

En ese sentido, si bien el objeto de tutela en la controversia constitucional son los ámbitos competenciales de los poderes u órganos legitimados, dichas competencias se proyectan sobre personas titulares de derechos humanos, por lo que el ejercicio de dichas competencias debe necesariamente presuponer el respeto por los mismos, por ello, válidamente pueden plantearse en una controversia constitucional argumentos que consistan en demostrar que una determinada interpretación o entendimiento de una competencia, conllevaría una violación de derechos; lo que obligaría a darle una lectura distinta o hacer una acotación respecto del ejercicio de la misma.

En el caso en concreto, considero que la determinación sobre si lo dispuesto en los mencionados artículos 8, 28 y 52 afecta de alguna manera los derechos laborales de los trabajadores, puede tener un impacto en el ámbito competencial del Municipio actor, pues a éste le corresponde como ente obligado a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga. Por tanto, contrario a lo sostenido por la mayoría, considero que los planteamientos del Municipio actor sí debieron ser analizados vía controversia constitucional.<sup>2</sup>

En este sentido, estimo que los artículos 8<sup>3</sup> y 52<sup>4</sup> impugnados no entrañan alguna violación a los derechos de los trabajadores que incida en las competencias del Municipio actor, pues en ellos simplemente se dispone que el patrimonio del

<sup>2</sup> Similar postura sostuvo en el marco de la discusión de la controversia constitucional 54/2009, resuelta el 27 de mayo de 2010, en donde señalé que, si bien la finalidad de las controversias constitucionales no es la defensa de los derechos fundamentales, esto no puede ser descartado de forma tajante. Por medio de la revisión de cada caso concreto, podemos verificar si, ante la afectación del ámbito competencial de un orden de gobierno, procede de forma indirecta analizar un alegato sobre violación a derechos humanos que pueda tener impacto en un tema competencial.

<sup>3</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

"Artículo 8. El patrimonio del instituto se constituirá por:

"...

"II. Las aportaciones de los entes obligados;

"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados; ...



instituto se constituirá, entre otras cosas, por las aportaciones de los entes obligados y las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados (artículo 8, fracciones II y III), y que el capital y los intereses deberán pagarse en amortizaciones catorcenales, quincenales, mensuales o el plazo determinado por el ente obligado, según corresponda (artículo 52); lo cual no sólo no resulta contrario al artículo 123 constitucional, sino que incluso cumple con el mandato de seguridad social previsto en el mencionado precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso f).

De igual manera, coincido con la sentencia en cuanto a que debe **declararse la invalidez** del artículo 28;<sup>5</sup> pues en dicha disposición se impone una sanción a los afiliados por una conducta atribuible al ente obligado –la demora en el pago de aportaciones y cuotas al instituto– y ello ha sido declarado inconstitucional por esta Suprema Corte en precedentes similares.<sup>6</sup> Sin embargo, considero que ello deriva precisamente de la violación a los derechos de los trabajadores, previstos en los artículos 4o. y 123, apartado B, fracciones VI y XI, inciso f), de

---

"VIII. Los intereses, productos financieros, rendimientos, rentas, plusvalías y demás ingresos que se obtengan de las inversiones y operaciones que realice el instituto."

<sup>4</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

"Artículo 52. En cualquier caso, el capital y los intereses deberán pagarse en amortizaciones catorcenales, quincenales, mensuales o el plazo determinado por el ente obligado, según corresponda.

"Las primas de los seguros aplicables, se cubrirán conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable."

<sup>5</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

"Artículo 28. La demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados, será causa para la suspensión inmediata de los servicios que les concede esta ley por conducto del instituto a los respectivos afiliados; una vez cubierto el total del adeudo en mora, dichos servicios serán reanudados."

<sup>6</sup> En específico, véanse los **amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008**, resueltos por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de junio de dos mil ocho y de los que emanó la tesis jurisprudencial P./J. 188/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 14, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)". Asimismo, véase la **acción de inconstitucionalidad 19/2015**, resuelta por el Tribunal Pleno el veintisiete de octubre de dos mil quince y de la que derivó la tesis jurisprudencial P./J. 26/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 292, de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES."



la Constitución General;<sup>7</sup> **lo cual incide en la esfera de competencias del Municipio de prestar seguridad social**, pues –como se ha dicho– a éste le corresponde como ente obligado a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga.

En conclusión, si bien comparto las conclusiones de la mayoría, arribo a las mismas a partir de la premisa de que sí era posible atender los planteamientos sobre violaciones a derechos humanos como afectación indirecta de la esfera competencial de un orden de gobierno.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 26/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012806.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 2022.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### <sup>7</sup> Constitución General

#### **"Artículo 4o. ...**

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. ..."

**"Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

" ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

" ...

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

" ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

" ...

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos. ..."





**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 95/2016, promovida por el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintidós de marzo de dos mil veintiuno**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó lo siguiente:

"PRIMERO.—Es **parcialmente procedente** y **parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

"SEGUNDO.—Se **sobresee** respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis; de los Decretos Números Novecientos Noventa 'Por el que se autoriza al gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten', y Novecientos Noventa y Uno 'Por el que se autoriza al gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate', publicados en el referido Periódico Oficial el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; del 'Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos', publicado en el citado Periódico Oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis; de la 'Fe de Erratas al decreto por el que se establecen diversas medidas



administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos', publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis; y del 'Decreto por el que se reforma el diverso, por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos', publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, en los términos establecidos en el considerando sexto de esta decisión.

"TERCERO.—Se **reconoce la validez** de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido Decreto, conforme a lo establecido en el considerando octavo, tema 1, de esta determinación.

"CUARTO.—Se **declara la invalidez** del artículo 28 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Morelos, en los términos de los considerandos octavo, temas 1 y 2, y noveno de esta ejecutoria.

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

Al respecto, debo señalar que, respetuosamente, me aparto de las consideraciones que se precisan a continuación.

En primer lugar **si bien compartí el sobreseimiento** respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los



Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis; de los Decretos Números Novecientos Noventa "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten", y Novecientos Noventa y Uno "Por el que se autoriza al gobierno del estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate", publicados en el referido Periódico Oficial el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; del "Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del estado de Morelos", publicado en el citado Periódico Oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis; de la "Fe de Erratas al decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del estado de Morelos", publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis; y del "Decreto por el que se reforma el diverso, por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.

Respetuosamente, por lo que se refiere a los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, y 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater,



54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado, **me aparto del criterio mayoritario sobre cambio de sentido normativo** por virtud del cual la mayoría llegó a la conclusión de sobreseimiento.

Lo anterior es así, pues como le he manifestado en diversos asuntos, yo he sostenido un criterio que pudiera llamársele "formal" en el que basta con que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun y cuando se reproduzca un texto anterior, con alguna o algunas variantes para que se trate de un nuevo acto legislativo; sin que para mí sea relevante si la norma sufrió algún cambio en la esencia de la institución jurídica que regular la norma.

Así, precisamente con el criterio que yo sostengo, considero que además **debía sobreseerse también respecto de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII y 18, fracción XI, de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**, toda vez que dichos preceptos impugnados también sufrieron modificaciones mediante la reforma de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete.

En otro aspecto, por lo que se refiere al estudio elaborado en el **tema 1** del engrose, si bien compartí la validez de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido Decreto.

Respetuosamente no comparto la interpretación del artículo 115, fracción III, inciso i), constitucional de la ejecutoria, aunado a que como lo explicaré, considero que era necesario aclarar que **las obligaciones a cargo del Municipio derivadas de las normas impugnadas, se surtían en la medida en que este celebrara un convenio de incorporación con el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Estado de Morelos y no de forma automática.**

Como es posible observar, mediante las reformas impugnadas se obligó a los Municipios a enterar las aportaciones y retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Estado de Morelos otorga, así como prever que el incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el reglamento y demás



normativa aplicable y el procedimiento para solicitar reintegros por pagos improcedentes; así como la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial según el artículo segundo transitorio.

El artículo 115, base VIII,<sup>1</sup> de la Constitución General dispone que **las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el diverso 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.**

Por su parte, el artículo 123, apartado B, fracciones VI y XI, inciso f),<sup>2</sup> de la Constitución General dispone que las retenciones al salario deben **estar previstas en la ley** y que el Estado **mediante las aportaciones que haga, establecerá un**

<sup>1</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

" ...

"j) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

" ...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

**"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."**

<sup>2</sup> "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

" ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

" ...

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

" ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

" ...

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.



**Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores** y establecer un sistema de financiamiento que permita **otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos**. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán **enteradas al organismo encargado de la seguridad social** regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Además, en sintonía con el texto de la Constitución Federal, el artículo 40, fracción XX, bases f) y k), de la Constitución Local,<sup>3</sup> dispone que es facultad del Congreso expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores. Dichas leyes no deben contravenir, entre otras, las siguientes bases: sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes, y se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados.

De esa forma, me parece que los preceptos impugnados son acordes con el texto de la Constitución Federal en tanto válidamente el legislador de Morelos pudo

---

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

<sup>3</sup> **Constitución del Estado de Morelos**

"**Artículo 40.** Son facultades del Congreso:

"...

"XX. Expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, sin contravenir las siguientes bases:

"...

(Reformado, P.O. 29 de diciembre de 1983)

"f). Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

"...

"k). La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"...

"e). Se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados."



establecer a cargo de los Municipios –respecto a sus trabajadores– la obligación de **enterar** las aportaciones, **retenerlas** y **enterar** las cuotas de los afiliados y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados.

Pero más importante aún me parece que debía mencionarse que dicha ley **le obliga al Municipio siempre y cuando el propio Municipio suscriba un convenio de incorporación con el Instituto de Crédito del Estado de Morelos**, lo cual se advierte del propio texto del artículo 25 que señala lo siguiente:

"**Artículo 25.** Son entes obligados para efectos de esta ley:

"...

"IV. Los Ayuntamientos del Estado de Morelos y sus organismos auxiliares;

"...

"Los **entes a que se refieren las fracciones IV, V y VI** del presente artículo, se obligan en los términos de la presente ley **y del convenio de incorporación que suscriban con el instituto.**

"Quedan excluidos de los beneficios de esta ley los sujetos señalados en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

La propia legislación es clara que en señalar en su artículo 3, fracción XII,<sup>4</sup> que son entes obligados aquellos que **se encuentran incorporados** conforme lo establece el diverso 25 de la presente ley, y obligado a enterar las aportaciones, así

<sup>4</sup> "Artículo 3. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

"...

"XII. Ente obligado, al ente institucional **incorporado** conforme lo establece el artículo 25 de la presente ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga; ..."

<sup>5</sup> "Artículo 204. El instituto podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas o de los Municipios y sus dependencias y entidades, a fin de que sus trabajadores y familiares derechohabientes reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta ley. La incorporación deberá ser total y, en ningún caso, el instituto podrá otorgar seguros, prestaciones o servicios que no estén previstos en el convenio correspondiente.

"Las disposiciones a que deben sujetarse las dependencias y entidades previstas en la presente ley también serán aplicables a las respectivas dependencias y entidades de las entidades federativas



como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga.

Además, dicho convenio en términos de lo que dispone el artículo séptimo transitorio del Decreto 988 que contiene las reformas impugnadas por el Municipio, debe celebrarse dentro del plazo de ciento ochenta días hábiles, contados a partir del día siguiente a la entrada en vigor del decreto, respectivo.

En ese sentido, es claro que es optativo para el Municipio el inscribir a sus trabajadores al régimen de seguridad social local, puesto que el legislador de Morelos no los sujetó sino hasta tanto suscribieran el convenio; lo cual, no lo exime –de forma alguna– de su obligación de garantizar el derecho a la seguridad social, para lo cual pueden afiliarse tanto al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Lo anterior es así, pues como lo explicó la Segunda Sala en el **amparo directo en revisión 5368/2018, el cual contiene un criterio que comparto**, tratándose de la seguridad social de los trabajadores de los Municipios, tanto en el artículo 204 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>5</sup> (ISSSTE) como en el 13, fracción V,<sup>6</sup> de la Ley del Seguro

---

y Municipios, en lo que sea conducente y en términos de los convenios referidos en el párrafo anterior que, al efecto, se celebren.

"Para la celebración de estos convenios de incorporación, las dependencias y entidades de carácter local antes mencionadas, deberán garantizar incondicionalmente el pago de las cuotas y aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria y autorizar al instituto a celebrar en cualquier momento las auditorías que sean necesarias para verificar dicha suficiencia presupuestal.

"Asimismo, los convenios a que se refiere este artículo deberán sujetarse al texto que apruebe la junta directiva del instituto, el cual deberá contener el otorgamiento de la garantía incondicional de pago de las cuotas y aportaciones correspondientes, previéndose, en su caso, la afectación de sus participaciones y transferencias federales, en términos de las disposiciones federales y locales aplicables, para cubrir el adeudo, así como la forma en que se realizará la liquidación de los derechos de los Trabajadores a la terminación del convenio.

"En caso de que las participaciones federales afectadas no fueren suficientes para cubrir el adeudo, el instituto deberá requerir a las entidades federativas y Municipios morosos y ejercer las vías legales procedentes para hacer efectivos los adeudos. En este caso, el instituto hará públicos los adeudos en el periódico de mayor circulación en la localidad y en un periódico de circulación nacional.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones, llevará a cabo, cuando así proceda, la afectación de las participaciones y transferencias federales en el supuesto a que se refiere el presente artículo. A efecto de lo anterior, los convenios de incorporación deberán contar con la previa opinión de dicha Secretaría."

<sup>6</sup> "Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:





Social (IMSS) se prevé la opción de incorporación voluntaria de los trabajadores de entidades y dependencias de los Estados **y sus Municipios a esos regímenes de seguridad social**. Para ese efecto, se prevé la celebración de convenios entre los institutos de seguridad social y las dependencias u organismos, locales **y municipales**. Se dijo que **si el legislador de un Estado no sujetaba a los Municipios y a los organismos municipales a inscribir obligatoriamente a sus trabajadores en el régimen de la Ley de Seguridad Social local –como se desprende del artículo impugnado en tanto se deja a la potestad de la celebración de un convenio de incorporación–, los Ayuntamientos se encontraban facultados para incorporarlos voluntariamente a ese régimen local, o a los regímenes de las citadas leyes federales.**

Al respecto, explicó la Segunda Sala que a pesar de que existen esas opciones de aseguramiento voluntario para los Municipios y entidades municipales, ello no significa que esos órganos públicos estén eximidos de incorporar a sus trabajadores a algún régimen de seguridad social. El mandato contenido en los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción VI, de la Constitución Federal, únicamente faculta a los Estados para elegir el régimen de protección laboral de los apartados A o B de su numeral 123, **pero no libera a las entidades federativas ni a los Municipios de garantizar el derecho a la seguridad social de sus trabajadores, quienes por el solo hecho de estar sujetos a una relación laboral tienen derecho a la seguridad social, y los tribunales deben velar para que la falta de previsión legislativa de un régimen obligatorio de los trabajadores municipales no los deje sin la protección de su derecho a incorporarse a un régimen de seguridad social.**

Ese mismo sentido se aclaró que debía darse a la aplicación de la **jurisprudencia 2a./J. 100/2011**<sup>7</sup> de la Segunda Sala, en la que se sostuvo que era indispen-

"I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

"II. Los trabajadores domésticos;

"III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

"IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y

"V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

"Mediante convenio con el instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo."

"Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal."

<sup>7</sup> De rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. INSCRIPCIÓN DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES."



sable ese convenio para que proceda la inscripción individual de algún trabajador municipal en el régimen especial del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues ese criterio no exime a los Municipios u organismos municipales de la obligación de otorgar seguridad social a sus trabajadores y, en su caso, de celebrar esos convenios.

Dicho criterio se ve plasmado en la tesis **2a. LI/2019 (10a.)**, de rubro: "DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS MUNICIPALES DEBEN DEMOSTRAR LA INSCRIPCIÓN DE SUS TRABAJADORES EN ALGÚN RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL."

De esta forma es claro que dicha legislación impugnada por el Municipio está condicionada a que el Municipio celebre un convenio de incorporación; sea con el Instituto de Crédito de los Trabajadores al Servicio del Estado de Morelos o bien con el IMSS o el ISSSTE, pero siempre garantizando el derecho a la seguridad social de sus trabajadores.

Además, el hecho de que sea el Municipio a quien le corresponda retener las aportaciones de los trabajadores de su nómina guarda una lógica, pues ello se realiza en el momento en que éste efectúa el pago de salarios. En el mismo sentido la Ley del IMSS<sup>8</sup> y la Ley del ISSSTE<sup>9</sup> lo señalan.

En ese sentido, no comparto las consideraciones de la ejecutoria en las cuales se señala que los preceptos impugnados son constitucionales, toda vez que el legislador válidamente puede introducir **funciones adicionales** a los Municipios en términos de lo que señala el artículo 115, fracción III, inciso i),<sup>10</sup> constitu-

<sup>8</sup> "Artículo 38. **El patrón al efectuar el pago de salarios a sus trabajadores, deberá retener las cuotas que a éstos les corresponde cubrir.**

"Cuando no lo haga en tiempo oportuno, sólo podrá descontar al trabajador cuatro cotizaciones semanales acumuladas, quedando las restantes a su cargo.

"El patrón tendrá el carácter de retenedor de las cuotas que descuenta a sus trabajadores y deberá determinar y enterar al instituto las cuotas obrero patronales, en los términos establecidos por esta ley y sus reglamentos."

<sup>9</sup> "Artículo 21. Las dependencias y entidades sujetas al régimen de esta ley **tienen la obligación de retener de los sueldos del trabajador el equivalente a las cuotas y descuentos que éste debe cubrir al instituto**, de conformidad con las disposiciones administrativas que al efecto se emitan. Si las cuotas y descuentos no fueren retenidas al efectuarse el pago del sueldo, los obligados a hacerlo sólo podrán retener de éste el monto acumulado equivalente a dos cotizaciones; el resto de los no retenidos será a su cargo. ..."

<sup>10</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:



cional; en el caso concreto la obligación de enterar y retener las cuotas de seguridad social respectivas.

Ello es así, pues contrario a lo que señala la ejecutoria, considero que **las funciones adicionales a las que se refiere la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal**, se refieren exclusivamente a los servicios públicos a cargo de los Ayuntamientos, entendiéndose como el servicio mismo y las funciones necesarias para su prestación; pero no puede considerarse que se refiere a cualquier otra función, como en el caso la retención de contribuciones a sus trabajadores o cualquier otra función en sentido amplio, sino las funciones inherentes al Municipio como órgano de gobierno respecto de los servicios públicos que presta.

En tanto que, no se relaciona de manera directa con los servicios públicos que presta el Municipio. En se sentido, no es una función de las que refiere el artículo 115, fracción III, **constitucional**, el retener aportaciones de seguridad social.

Por las razones expuestas, es que comparto la sentencia emitida, pero me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto; lo cual también es acorde con mi voto formulado en la diversa controversia constitucional 94/2016.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 100/2011 y aislada 2a. LI/2019 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 583 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2642, con números de registro digital: 161599 y 2020457, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."



**Voto de minoría** que formulan la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 95/2016, promovida por el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos.

En sesión pública celebrada el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 95/2016, promovida por el Municipio de Mazatepec del Estado de Morelos, en la cual se analizó entre otras cuestiones, el procedimiento legislativo del Decreto 992 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (Decreto 992), publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

La mayoría de Ministras y Ministros votó por la invalidez del Decreto 992, toda vez que existieron diversas violaciones al procedimiento legislativo que afectaron la deliberación parlamentaria dentro del Congreso de Morelos. En esencia, estas violaciones consistieron en: **1)** la extrema rapidez con la que se incorporó la iniciativa al orden del día, se aprobó el dictamen en Comisiones y en la sesión del Pleno (todo ello en menos de veinticuatro horas); **2)** la omisión de no haber dado copia del dictamen a las y los diputados del Pleno, ocasionando que no tuvieran debido conocimiento del contenido; y, **3)** la omisión de dar justificación para darle trámite de urgente y obvia resolución.

No compartimos la decisión mayoritaria, ya que las violaciones alegadas durante el procedimiento legislativo no tienen la trascendencia suficiente para generar la invalidez del proceso. Para explicar las razones de nuestro disenso, es importante recordar la secuela del procedimiento legislativo según se desprende de las constancias del expediente:

1. El gobernador del Estado de Morelos presentó la iniciativa de ley el catorce de julio de dos mil dieciséis.
2. El mismo día, se solicitó dictaminar en el trascurso de la misma sesión la iniciativa, tratando el asunto como de urgente y obvia resolución, lo cual fue aprobado por unanimidad de treinta votos.
3. Así, el presidente de la Mesa Directiva turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación y a la de Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos. Así, las Comisiones Unidas realizaron el dictamen con carácter de urgente y obvia resolución, ello con votación unánime.



4. En la sesión del mismo día del Pleno del Congreso, se consultó si el dictamen era de calificarse como de urgente y obvia resolución (sin establecer justificación), lo cual fue aprobado por unanimidad en votación económica. Así, se dio lectura a la síntesis del dictamen y se procedió a la discusión y votación.
5. El dictamen se aprobó en lo general mediante votación nominal unánime de treinta votos. En lo particular, se hizo una reserva al artículo 54, que posteriormente, en votación unánime, se aprobó modificar.
6. El Decreto aprobado fue turnado al gobernador para su publicación.
7. El veintidós de julio de dos mil dieciséis se publicó el Decreto 922 en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

Como se observa, es cierto que el dictamen fue aprobado el mismo día en que la iniciativa fue presentada, además no se dio una justificación para la dispensa del trámite y, por último, no hay constancias de que las y los diputados hayan tenido el dictamen cuarenta y ocho horas con antelación a la sesión donde se discutió.

Con todo, las violaciones alegadas no representan una vulneración a la deliberación parlamentaria, ya que en todas las decisiones adoptadas a lo largo del proceso –la dispensa de trámite, el dictamen y el decreto– se respetó cabalmente la normatividad vigente y hubo un consenso unánime de las fuerzas parlamentarias, sin que se adviertan ventajas indebidas que hayan vulnerado la deliberación democrática.

Por un lado, la celeridad con la que se aprueban las normas es insuficiente y no conlleva, por sí misma, a la invalidez del proceso legislativo. El artículo 115 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos permite proceder de dicha forma, en caso de que un asunto se califique como de urgente y obvia resolución.<sup>1</sup> En ese sentido, las y los diputados del referido Congreso votaron de forma unánime –tanto en las Comisiones Unidas dictaminadoras como en el

#### <sup>1</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 115. Los dictámenes a que se refiere el artículo 114 de este ordenamiento, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados, posteriormente se realizará la votación que corresponda.

"Si se calificara como de urgente y obvia resolución los asuntos que prevé el párrafo anterior, el presidente de la Mesa Directiva, decretará un receso, para el efecto de que los diputados conozcan el asunto a discutir y votar en su caso.

"El presidente de la Mesa Directiva, ordenará la publicación posterior de los dictámenes aprobados o rechazados por la asamblea, en el semanario de los debates."



Pleno– la dispensa de trámite al tratarse de un asunto que consideraron de obvia y urgente resolución.<sup>2</sup>

Al respecto, la sentencia señala que la falta de justificación para calificar este asunto como de obvia y urgente resolución constituye una violación al procedimiento legislativo. No obstante, de conformidad con el artículo 112 del Reglamento para el Congreso de Morelos, la dispensa de trámite no requiere justificación expresa. En efecto, únicamente se requiere que la naturaleza del asunto así lo requiera,<sup>3</sup> y que se determine por votación mínima de dos terceras partes.<sup>4</sup>

Por otra parte, aunque las constancias no muestran que se haya circulado copia del dictamen, existen elementos que permiten presumir que las diputadas y diputados conocían su contenido. Ello, pues no sólo se dio lectura a la versión sintetizada del dictamen frente al Pleno<sup>5</sup> –mismo que después fue aprobado por unanimidad en lo general– sino que en esta misma sesión ocho diputados y diputadas de todas las fuerzas parlamentarias intervinieron para sumarse a la propuesta de uno de los diputados para modificar el artículo 54 de la Ley de Transporte de Morelos, sin que algún diputado manifestara desconocer el contenido del dictamen, o necesitar tiempo adicional para revisarlo.<sup>6</sup> Finalmente, dicha propuesta fue aprobada en lo particular por **unanimidad** de treinta votos.<sup>7</sup>

En suma, las violaciones al procedimiento que advierte la sentencia no son suficientes para detonar la inconstitucionalidad del Decreto 992. Tanto la dispensa del trámite, el dictamen de Comisiones y el Decreto fueron aprobados con apego a la normatividad vigente y de manera unánime. Es por estas razones que votamos en contra de la resolución adoptada por la mayoría.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>2</sup> Página 692 del expediente y 37 del acta de la sesión ordinaria de la LIII Legislatura de catorce de julio de dos mil dieciséis.

<sup>3</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"Artículo 112. Podrá calificarse de urgente y obvia resolución por la asamblea, los asuntos que por su naturaleza así lo requieran y se dará curso a las propuestas o acuerdos poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura."

<sup>4</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"Artículo 134. Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la ley y este reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

"Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes."

<sup>5</sup> Página 692 del expediente, página 37 del acta de la sesión ordinaria de la LIII Legislatura de catorce de julio de dos mil dieciséis y páginas 75 a 83 del Semanario de Debates Número 055 de catorce de julio de dos mil dieciséis.

<sup>6</sup> Semanario de Debates de catorce de julio de dos mil dieciséis.

<sup>7</sup> Páginas 85 a 88 del Semanario de Debates de catorce de julio de dos mil dieciséis.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA QUE OCUPE EL CARGO DE SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO RESPECTIVO (ARTÍCULO 45, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL ESTADO DE MORELOS Y EL TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y AMPARO TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN RELACIÓN CON EL REFRENDO Y LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR DE ESA ENTIDAD POLÍTICA (ARTÍCULOS 15 Y 39 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 4, 9, 16 Y 24 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN RELACIÓN CON EL REFRENDO Y LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR DE ESA ENTIDAD POLÍTICA (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN XXXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN REPRESENTACIÓN DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD POLÍTICA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, CON MOTIVO DE LA EMISIÓN DE UN DECRETO EMITIDO POR EL CONGRESO DE DICHO ESTADO (DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN DIVERSAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS CON RELACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO PREVISTO POR LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS Y SU FE DE ERRATAS, ASÍ COMO EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO PRIMERO Y CUARTO DEL DECRETO ORIGINAL).**



**VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS POR CAMBIO EN EL SENTIDO NORMATIVO DEBIDO A REFORMAS POSTERIORES (ARTÍCULOS 2, 8, FRACCIÓN VIII, 12, 13, 26, 41, 42 Y 43 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DE MORELOS).**

**VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS POR CAMBIO EN EL SENTIDO NORMATIVO DEBIDO A REFORMAS EXPEDIDAS POSTERIORMENTE (ARTÍCULOS 26 BIS, 26 TER, 38 BIS, 38 TER, 38 QUÁTER Y 54, 54 BIS Y 54 TER DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA AL NO HABER SIDO MODIFICADOS LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS [ARTÍCULOS 136 BIS Y 136 TER DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS, ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS (992) PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL EL VEINTIDÓS DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA DE DICHO DECRETO].**

**IX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO QUE LA PROMUEVE PARA CONTROVERTIR DECRETOS QUE REGULAN LA AFECTACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDEN AL ESTADO, AL NO AFECTAR LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [DECRETOS NÚMEROS NOVECIENTOS NOVENTA (990) Y NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (991) EMITIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS].**

**X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.**





**XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**XII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.**

**XIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA IMPUGNAR LA REGULACIÓN QUE ESTABLECE EL COBRO DE INTERESES Y LO OBLIGA A RETENER Y ENTERAR APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (ARTÍCULOS 8 Y 52 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DE MORELOS).**

**XIV. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS. OBLIGACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ENTERAR LAS APORTACIONES, ASÍ COMO RETENER Y ENTERAR LAS CUOTAS DE LOS AFILIADOS Y LOS PAGOS DE LAS AMORTIZACIONES RESPECTO DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS, ASÍ COMO LA GENERACIÓN DE INTERESES MORATORIOS EN CASO DE INCUMPLIMIENTO (ARTÍCULOS 3, FRACCIONES XII Y XXVI, 8, FRACCIONES II Y III, 15, FRACCIONES III Y XII, 18, FRACCIÓN XI, 25, FRACCIÓN IV, 27, 49, 52 Y DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XV. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS. INTERESES MORATORIOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE ENTERAR AL INSTITUTO DE CRÉDITO DE LA REFERIDA ENTIDAD EL MONTO DE LAS APORTACIONES Y DE LAS RETENCIONES REALIZADAS A LOS AFILIADOS POR CONCEPTOS DE CUOTAS Y CRÉDITOS OTORGADOS (ARTÍCULO 27 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XVI. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS. LA ATRIBUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO DE CRÉDITO DE LOS TRABAJADORES AL SERVI-**



**CIO DEL GOBIERNO DE ESE ESTADO PARA APROBAR LAS RESERVAS FINANCIERAS QUE PROPONGA SU DIRECTOR GENERAL, NO ES CONTRARIA AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA NI VULNERA LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XVII. SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ATRIBUCIÓN PARA SUSPENDER LOS SERVICIOS RESPECTIVOS A LOS AFILIADOS AL INSTITUTO DE CRÉDITO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, CON MOTIVO DE LA DEMORA EN EL PAGO DE LAS APORTACIONES Y CUOTAS A CARGO DE LOS ENTES OBLIGADOS, POR MÁS DE TREINTA DÍAS NATURALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. REGLAS QUE RIGEN LA ELABORACIÓN DE DICTÁMENES POR PARTE DE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULO 51 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 57 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XIX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPALES PRECEDENTES SOSTENIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LOS VICIOS EN AQUÉL QUE AL IMPEDIR LA DELIBERACIÓN PÚBLICA INFORMADA DURANTE SU DESARROLLO PROVOCAN SU INVALIDEZ.**

**XX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN GARANTIZA QUE DURANTE SU DESARROLLO SE REALICE UNA DELIBERACIÓN PÚBLICA INFORMADA, CON LA PARTICIPACIÓN DE MAYORÍAS Y MINORÍAS EN CONDICIONES DE IGUALDAD Y MEDIANTE VOTACIONES PÚBLICAS CONFORME A LAS REGLAS PREESTABLECIDAS.**

**XXI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. INVALIDEZ DEL REALIZADO EN MENOS DE 24 HORAS A TRAVÉS DE TRÁMITES**



**URGENTES EN COMISIONES Y EN EL PLENO QUE NO FUERON JUSTIFICADOS Y VOTADOS ECONÓMICAMENTE, CON LA INCORPORACIÓN DE LA INICIATIVA Y NO DEL DICTAMEN AL ORDEN DEL DÍA UNA VEZ INICIADA LA SESIÓN, Y SIN CONSTANCIA DE QUE LOS DIPUTADOS HAYAN RECIBIDO COPIA DE LA INICIATIVA O DEL DICTAMEN CON LA DEBIDA OPORTUNIDAD (DECRETO 992 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS Y LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XXII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UN DECRETO LEGISLATIVO CON MOTIVO DE VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO DE SU EMISIÓN QUE SÓLO TRASCIENDE AL ÁMBITO DEL MUNICIPIO ACTOR [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO (988), PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS, ASÍ COMO DEL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS (992), POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS Y DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN DICHO MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL VEINTIDÓS DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS].**

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2016. MUNICIPIO TLAQUILTENANGO, ESTADO DE MORELOS. 23 DE MARZO DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO.

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

**VISTOS; Y,  
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados.** Por escrito presentado el treinta y uno de agosto de dos



mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Yasmín Velázquez Flores, síndica municipal de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del mencionado Estado, entre otras autoridades, en la que solicitó la invalidez de:

2. **A.** Los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII, en la porción normativa de "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49 y 52 de la **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**, expedidos mediante Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como sus artículos transitorios segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo.

3. **B.** El **Decreto Número Novecientos Noventa** por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis. En particular sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, así como las disposiciones transitorias tercera y cuarta.

4. **C.** El **Decreto** Número Novecientos Noventa y Uno por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial



del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis. En especial sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y las disposiciones transitorias tercera y cuarta.

5. **D.** Los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la **Ley de Transporte del Estado de Morelos**, modificados mediante **Decreto Número Novecientos Noventa y Dos**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintidós de julio de dos mil dieciséis, así como su artículo quinto transitorio.

6. **E.** Los artículos 136 Bis y 136 Ter de la **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**, modificada mediante **Decreto Número Novecientos Noventa y Dos**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

7. **F.** El Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis. En particular se reclaman sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto y la disposición transitoria tercera.

8. **G.** El Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.

9. SEGUNDO.—**Antecedentes.** La parte actora narró, en síntesis, los siguientes antecedentes:

10. En sesiones de catorce y quince de agosto del año dos mil dieciséis se aprobaron en la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos los Decretos Números Novecientos Ochenta y Ocho, Novecientos Noventa, Novecientos Noventa y Uno y Novecientos Noventa y Dos, cuya invalidez se demanda.



11. Con estos decretos el Congreso Local transgredió el contenido de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley General de Contabilidad Gubernamental; asimismo, desatendió disposiciones en materia de disciplina financiera, servicio público de transporte y obras públicas, tránsito, así como autonomía municipal e igualdad. De igual forma, se discriminó al Municipio actor.

12. En atención a que se invadieron las esferas constitucionales del Ayuntamiento de Tlaquiltenango, éste promueve la presente controversia constitucional.

13. **TERCERO.—Conceptos de invalidez.** La parte actora hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

14. **A.** *Inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformadas mediante Decreto 998*

15. **I.** Los artículos impugnados son violatorios de los preceptos 1, 16, 25 y 115 de la Constitución General.

16. **II.** Los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII, en la porción normativa de "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49, 52 y transitorios segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo son contrarios a la autonomía hacendaria y lesionan su autonomía financiera.

17. **III.** La implementación de estas normas requiere una adecuación a las condiciones materiales, jurídicas y administrativas, pues de lo contrario se enfrentará a los trabajadores municipales con la administración pública municipal.

18. **IV.** Las normas vulneran los artículos 1, 16, 115, 127 y 128 de la Constitución General y transgreden la división de poderes y pesos y contrapesos que requiere un sistema democrático, republicano y representativo.

19. **V.** El artículo 2o. de la ley impugnada resulta inconstitucional porque establece una facultad de interpretación a cargo del titular del Poder Ejecutivo



Estatual; lo anterior es contrario a la división de poderes, representatividad y democracia porque esta facultad debería pertenecer al Consejo Directivo de dicho instituto.

20. **VI.** Los artículos 3, fracción XII, 8, fracciones II y III y VIII, 18, fracción XI, 26, 27, 28, 42, 43, 52 y disposiciones transitorias segunda, así como las cuarta a octava, en relación con el numeral 25, fracción IV, de la ley impugnada lesionan la autonomía municipal al obligar al Ayuntamiento a retener y enterar las aportaciones, lo cual genera cargas administrativas complejas sin reportar beneficio alguno al Municipio.

21. **VII.** Los artículos 12 y 13 de la ley impugnada que establecen la conformación del Consejo Directivo del instituto, permiten que el Poder Ejecutivo esté sobrerrepresentado y no establece participación para los Municipios en este órgano.

22. **VIII.** La falta de representación del Municipio en los artículos 15, fracciones III y XII, 26, 27, 28, 49, 52 y disposiciones transitorias deja al Municipio en desventaja y discriminación.

23. **IX.** El artículo 15, fracción III, que establece como facultad del Consejo Directivo del instituto la de aprobar reservas financieras para asegurar la recuperación de cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, no define: "*incobrables de los entes obligados*" lo cual se puede prestar a casos de malos manejos, corrupción, comisión de delitos y tratos diferenciados con respecto a otros Municipios. La falta de representación en los órganos de gobierno del instituto aunado a lo anterior pudiera prestarse a fraudes, en perjuicio de la constitucionalidad, legalidad, transparencia e, incluso, la autonomía financiera del Municipio.

24. **X.** El legislador estableció una obligación a cargo de los servidores públicos que afecta directamente el salario, que no está contenida en la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos o en las condiciones generales que regulan la vida interna de los servidores públicos de poderes y Municipios, afectando sus ingresos de manera retroactiva, que a la fecha son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, por lo que se transgrede el artículo 123 de la Constitución General.



25. **XI.** El artículo 41 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos establece una aportación obligatoria del 6% sobre las percepciones de los trabajadores, por lo que los priva de un salario remunerador y merma la calidad de vida de los empleados del Municipio.

26. **XII.** Conforme al artículo segundo transitorio la norma impugnada ya está en vigor sin haberse adecuado el presupuesto de egresos municipal, por lo que se invade la autonomía municipal para determinar su hacienda en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

27. **XIII.** Anteriormente, a los trabajadores se les retenía un 4.25% quincenal y 2.3% mensual a su salario base para el instituto de crédito para los trabajadores del Gobierno del Estado de Morelos, sin que esto constituya un consentimiento al régimen obligatorio que establece un 6% sobre el salario integrado y demás percepciones constantes.

28. **XIV.** Argumenta que el referido descuento es contrario a convenios internacionales.

29. **XV.** La ley no especificó la base de la cantidad a deducir, ni precisa si será quincenal, mensual o anual. Tampoco se explicitan las razones para dicho porcentaje de 6% o los intereses que establecen los artículos 8, fracción VIII y 52, tales como estudios actuariales o financieros, o la finalidad que tendrá dicha retención. Es decir, el porcentaje no está motivado.

30. **XVI.** La ley no obliga al trabajador a cubrir una cuota para el instituto de crédito, sino sólo establece el descuento de dicho concepto a su salario. La retención no está motivada y causa mayores perjuicios que los derechos que otorga.

31. **XVII.** Que si bien la norma establece un esquema para la adquisición de vivienda de los sujetos obligados, el porcentaje de las cuotas es muy alto, por lo que se viola el Estado social de derecho en donde el Estado debe procurar que el derecho a la vivienda sea universal y accesible, no lesivo de derechos fundamentales.





32. **XVIII.** La ley no especifica el destino que deberá darse a los intereses y productos que se obtengan, por lo que se vulnera el artículo 25, párrafos primero al cuarto, en relación con el 115, fracción II, de la Constitución General.

33. **XIX.** El artículo 25, fracción IV, de la ley del instituto le impone al Municipio obligaciones sobre sus ingresos y el manejo que deben darles de manera autónoma, así como la administración de su nómina e información de la misma.

34. **XX.** De igual manera, el artículo 28 establece que en caso de que no se enteren las cuotas, se suspenderán los derechos que otorga la ley, sin atender a la causa que origine la suspensión, lo cual es arbitrario e inconstitucional.

35. **B.** *Inconstitucionalidad de los Decretos novecientos noventa y novecientos noventa y uno por los que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero*

36. **I.** El Poder Legislativo Local no cumplió con las obligaciones que deben atenderse para la aprobación de deuda pública, conforme al artículo 134, párrafos primero y del quinto al octavo, de la Constitución General.

37. **II.** El Congreso Local no cumplió con las formalidades del procedimiento legislativo, establecidas en su reglamento.

38. **III.** Lo anterior en virtud de que no se sesionaron las iniciativas que dieron lugar a los Decretos novecientos noventa y novecientos noventa y uno en la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, como lo dispone el artículo 63 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

39. **IV.** Tampoco se cumplió con lo dispuesto en los artículos 104, 106 y 107 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en la formulación del proyecto del dictamen; o 43, fracción III, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

40. **V.** No se realizó el estudio y análisis de las circunstancias extraordinarias que justifiquen la autorización o el destino que se dará a los recursos conforme



al artículo 12 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos. De igual manera, no se hizo la relación de obras en las que se invertirán los recursos de la deuda pública, acreditando la inversión pública productiva generadora de beneficios colectivos o generales, violando el artículo citado, así como el 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General.

41. **VI.** De esta manera no se cumplió con el artículo 73 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos en la integración del expediente de las iniciativas que dieron lugar a los Decretos novecientos noventa y novecientos noventa y uno.

42. **VII.** Por otra parte, el Ejecutivo no acompañó a su iniciativa el catálogo o relación de obras a realizar con los recursos solicitados, los estudios de impacto ambiental y demás documentación de conformidad con las disposiciones aplicables y que deben estar integradas en los expedientes de las obras de inversión pública productiva. Tampoco se incluyó el monto de los ingresos a percibir con las obras generadas en la Ley de Ingresos 2016 presentada al Congreso del Estado o las cantidades de las amortizaciones y pagos a realizar a las instituciones crediticias en el presupuesto de egresos 2016 presentado al Congreso del Estado. Por esto se generó la expectativa de construcción de vialidades sin especificar cuáles son las programadas donde la generalidad y falta de especificaciones afectan al Municipio actor, aunado a que la falta de socialización de obras que podrían ser en beneficio social terminan por ser impugnadas por los vecinos, comerciantes y organizaciones.

43. **VIII.** Por el contrario, se pretende destinar los recursos al pago de obras ya realizadas y a rubros distintos a la inversión pública productiva, en contravención al artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General. Al no destinarse los recursos a bienes que satisfagan las necesidades de la sociedad o el destino de los mismos se causa un perjuicio al Municipio.

44. **IX.** Estimó que la norma impugnada transgrede los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

45. **X.** Adujo que se violan los principios de equidad y proporcionalidad del artículo 25 constitucional porque no se destinarán los recursos a la inversión



pública productiva, sino es un hecho notorio que se han destinado al pago de deuda pública.

46. **XI.** Los decretos autorizan un plazo no mayor a veinte y veinticinco años, respectivamente, para cubrir los empréstitos, lo cual compromete el buen desempeño de las siguientes tres administraciones estatales y más de seis municipales. Los créditos afectan la hacienda pública estatal y municipal de las siguientes administraciones, hipotecando su futuro inmediato.

47. **XII.** Al garantizarse el pago con las participaciones federales se afecta la hacienda pública municipal, se lesiona la autonomía financiera y se dejan en incertidumbre las finanzas municipales.

48. **XIII.** El Estado de Morelos y sus treinta y tres Municipios dependen de manera fundamental de las participaciones federales hoy comprometidas para el pago de créditos, lo cual pone en riesgo al Estado de colapsar financieramente, afectando a sus Municipios.

49. **C.** *Constitucionalidad de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis, 54 Ter, y quinto transitorio, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos; y, 136 Bis y 136 Ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, adicionados y reformados mediante Decreto Número Novecientos Noventa y Dos*

50. **I.** Que el artículo 115, fracciones III, inciso h), y V, incisos d) y h), de la Constitución General reconoce la facultad de los Municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros y otorga a los Municipios la facultad para regular el tránsito municipal.

51. **II.** En la especie, el Municipio de Tlaquiltenango no ha participado en la formulación o aplicación del programa de transporte público de pasajeros.

52. **III.** Asimismo, adujo que se violaron las normas del debido proceso legislativo debido a que la premura en la aprobación hizo que el Congreso no emitiera el dictamen correspondiente.



53. **IV.** El artículo 26 de la Ley del Transporte del Estado de Morelos otorga facultades a la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos para establecer zonas de tránsito controlado en zonas urbanas específicas, cuando ésta es una facultad del Concejo Municipal conforme al artículo 115, fracciones III, inciso h), y V, inciso h), de la Constitución General, así como 21 de la ley estatal citada.

54. **V.** Además, sostuvo que la Ley de Transporte del Estado de Morelos no está fundada y motivada.

55. **VI.** Los artículos 136 Bis y 136 Ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable violan las disposiciones de autonomía municipal e invasión de atribuciones porque pretenden restringir las facultades municipales por parte del Gobierno del Estado.

56. **VII.** Luego de citar dichos artículos adujo que es inaceptable que el Estado asuma arbitrariamente la programación, construcción y administración de la infraestructura carretera y equipamiento vial, así como reglamentación y control de tránsito en sus vías de comunicación.

57. **VIII.** Adujo que el decreto es lesivo de los intereses del Municipio, al no atender al desarrollo del mismo con inversiones y sistemas modernos de transporte público de pasajeros, cuando es la segunda concentración demográfica en el Estado de Morelos, por lo que se estima que lo discrimina porque es la segunda concentración demográfica del Estado.

58. **IX.** El artículo cuarto transitorio deroga tácitamente todas las disposiciones que se opongan al decreto que se tilda de inconstitucional, generando incertidumbre total para todo el Municipio.

59. **D.** *Inconstitucionalidad del Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo Previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y su fe de erratas.*

60. **I.** El decreto discrimina al Municipio porque, al crear un sistema de transporte masivo, sólo comprende a los Municipios de Cuernavaca, Jiutepec,



Huitzalic, Tepoztlán, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec, todos del Estado de Morelos.

61. II. De igual manera, transgrede el contenido del artículo 128 de la Constitución General y en consecuencia al diverso numeral 133.

62. III. El artículo segundo transitorio deroga tácitamente todas las disposiciones que se opongan al Decreto, lo cual genera incertidumbre jurídica.

63. CUARTO.—**Preceptos constitucionales que el actor aduce violados.** Se señalaron como violados los artículos 1o., 14, 16, 25, 27, 73, fracción XXI, inciso a), 115, 123, 126, 127, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

64. QUINTO.—**Formación, registro y turno.** Por acuerdo de uno de septiembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el presente asunto y turnarlo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

65. SEXTO.—**Admisión.** Por auto de veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como los secretarios de Gobierno y de Movilidad y de Transporte (en cuanto al refrendo de los decretos impugnados), a quienes ordenó emplazar para que presentaran su contestación de demanda, señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones, así como para que enviaran los antecedentes de los Decretos impugnados. De igual manera, se dio vista a la procuradora general de la República.

66. SÉPTIMO.—**Contestaciones de demanda.** Mediante oficio recibido el quince de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, Matías Quiroz Medina, formuló contestación de demanda.

67. Por su parte, el encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el director general de Asuntos Consti-



tucionales y Amparo, José Anuar González Cianci Pérez y Octavio Ibarra Ávila, ambos en representación del Poder Ejecutivo Local formularon contestación de demanda mediante oficio depositado el quince de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

68. En ambas contestaciones se hicieron valer los mismos argumentos y distintas causas de improcedencia.

69. **A. Causas de improcedencia comunes**

70. **I.** El Municipio actor carece de legitimación, porque ni el secretario de Gobierno ni el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos han realizado acto alguno que invada su competencia.

71. **II.** De igual manera, carece de legitimación pasiva el secretario de Gobierno o el Poder Ejecutivo porque no ha realizado acto alguno que invada o afecte la competencia del Municipio actor.

72. **III.** Los actos de autoridad están investidos de una presunción de validez que no ha sido eficazmente combatida por la parte actora, en tanto no señala o concreta algún razonamiento capaz de ser analizado ni como causa de pedir.

73. **IV.** La parte actora no se duele de un acto en específico, sino reclama de forma general los ordenamientos combatidos.

74. **V.** Los conceptos de invalidez expresados por el Municipio carecen de un planteamiento atendible encaminado a demostrar intromisión, dependencia, subordinación, o transgresión alguna al principio de división de poderes, cuando éste es un requisito para la procedencia del estudio de fondo de la controversia constitucional. Por otra parte, tampoco existe principio de afectación a la esfera de atribuciones del Municipio actor.

75. **B. Causa de improcedencia formulada por el secretario de Gobierno del Estado de Morelos**



76. **I.** El refrendo y la publicación de la ley impugnada (único acto atribuido a esta autoridad demandada) se realizó con apego a las facultades legales establecidas en los artículos 70, fracción XVII y 76 de la Constitución Local, sin incurrir en violación a las normas señaladas por la parte actora.

77. **II.** El Municipio actor no demuestra un principio de afectación que implique una intromisión en cualquier grado en la esfera de atribuciones del Municipio actor.

78. **C. Causas de improcedencia formuladas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos**

79. **I.** El Municipio actor no reclama por vicios propios los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado.

80. **II.** El Poder Ejecutivo llevó a cabo la promulgación y publicación de las normas con fundamento en el artículo 70, fracción XVI, en relación con la diversa fracción XVII, inciso a), de la Constitución Local, así como en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

81. **III.** El Municipio impugna actos por estimarlos violatorios de los derechos de sus habitantes, como trabajadores sin tener interés legítimo.

82. **D. Contestación a los conceptos de invalidez**

83. **D.1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

84. **I.** El Municipio actor no precisa por qué el artículo 2 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, al establecer que su interpretación corresponde al Poder Ejecutivo, es lesivo de los principios de división de poderes, representatividad y democracia. Precisa que la interpretación de su texto no puede hacerse de forma arbitraria y a falta de disposición expresa se establecen diversos ordenamientos supletorios.

85. **II.** La parte actora no tiene el carácter de ente obligado de la ley, hasta tanto se suscriba un convenio de incorporación, conforme al artículo 25, fracción



IV, en relación con el numeral 3, fracción XII, ambos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, lo cual no ha acontecido. Por lo anterior, los artículos 3, fracción XII, 8, fracciones II, III y VII, 18, fracción XI, 26, 27, 28, 42, 43 y 52, así como transitorios segundo y del cuarto al octavo, no lesionan la autonomía municipal del actor.

86. **III.** Adujo que no se lesiona la autonomía municipal porque no se afecta el libre manejo de su patrimonio o su facultad reglamentaria para establecer contribuciones, administrar su hacienda o alguna de las facultades establecidas en su favor por el artículo 115 constitucional.

87. **IV.** El Congreso Local actuó dentro de las facultades que le confieren los artículos 116, fracción VI y 40, fracción XX, de la Constitución del Estado de Morelos, por lo que no se invade la esfera de competencias del Municipio al tratarse del ejercicio de una facultad del Congreso Estatal.

88. **V.** El Municipio está obligado a cumplir con lo dispuesto en la ley impugnada conforme al artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal.

89. **VI.** Argumentó que si bien el artículo 25, fracción IV, de la ley del instituto en comento señala como entes obligados a los Ayuntamientos del Estado de Morelos y los numerales 26 y 27 establecen obligaciones a su cargo, no se vulnera la autonomía municipal porque la ley busca dar oportunidad a los trabajadores para ejercer su derecho a la vivienda, permitirles un mejor desarrollo laboral y mayor productividad, por lo que es falso que no exista algún beneficio para el Municipio. Asimismo, la ley impugnada busca el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, mediante el otorgamiento de prestaciones económicas y sociales, conforme a los artículos 43, fracción VII, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y 5 de la ley del instituto impugnada. Sin embargo, como se ha dicho, para ejercer este derecho se debe suscribir el convenio de incorporación con el instituto, lo cual no ha sucedido en la especie.

90. **VII.** El artículo 30 de la ley del instituto dispone que los derechos y obligaciones nacen con el pago de las cuotas y aportaciones, de lo contrario, si no se enteran al instituto las aportaciones del ente obligado y el monto de las retenciones realizadas a los afiliados dará origen al pago de intereses moratorios y es causa de suspensión.





91. **VIII.** El Poder Ejecutivo adujo que el texto anterior a la reforma se encontraba en los mismos términos que la ley ahora vigente, posteriormente realizó un cuadro comparativo de los artículos impugnados y de los artículos 9, fracciones III y V, 43, 46 y 47 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos abrogada.

92. **IX.** Al no demostrarse la inconstitucionalidad de los artículos impugnados debe prevalecer su validez.

93. **X.** El Municipio no precisa de qué manera los artículos 12 y 13 de la ley violan su autonomía municipal.

94. **XI.** El órgano de gobierno del instituto cuya integración se establece en el artículo 12 de la ley del instituto es acorde con lo que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos (artículos 54 y 80) porque ésta no señala como requisito para la debida integración del mismo la participación de los Municipios. Se citan también los artículos 46, 47 y 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

95. **XII.** El concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad del artículo 15, fracción III, de la ley del instituto se basa en especulaciones que no se traducen en una violación a su autonomía porque el término de "cuentas incobrables" es claro y específico, sin que sea necesario que se señale un listado específico de posibilidades, porque se limitaría la libre apreciación de las autoridades encargadas de aplicarlo.

96. **XIII.** La ley del instituto no transgrede de manera retroactiva el ingreso de los servidores públicos, en primer lugar, debido a que el Municipio actor no ha firmado el convenio de incorporación del instituto; por otra parte, la ley reformada aún no tiene aplicación porque no se encuentra publicado su reglamento. Por esto, es imposible que se esté aplicando de manera retroactiva la norma, pues aún no se ejecuta.

97. **XIV.** Los Municipios se ven beneficiados porque se garantizan las prestaciones laborales previstas en la Ley del Servicio Civil que en su artículo 43, fracción VIII, estatuye como derecho de los trabajadores disfrutar los beneficios



que otorga el instituto de crédito para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado. En consecuencia, dicha ley sí tiene origen en la Ley del Servicio Civil.

98. **XV.** No se afecta la capacidad de pago de los afiliados porque conforme al artículo 32 de la ley del instituto la autorización del crédito está sujeta a la capacidad de pago del afiliado.

99. **XVI.** Son inatendibles los argumentos encaminados a combatir el aumento de la cuota al 6% que señala el artículo 42 de la ley del instituto, por ser a cargo de los afiliados. En todo caso, el Municipio debió acreditar haber realizado aportaciones o cuotas para demostrar una afectación financiera.

100. **XVII.** El texto anterior a la reforma establecía el mismo porcentaje para las aportaciones ordinarias a cargo de los servidores públicos en los artículos 9, fracción II y 13 de la ley del instituto, por lo que no hubo un aumento en la cuota a cargo de los trabajadores.

101. **XVIII.** La cuota no es excesiva pues, por ejemplo, la cuota de aportación que establece la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado es del 5%; sin embargo, el instituto local cuenta con veintiún mil quinientos afiliados y el Infonavit con cinco millones; por otra parte, el instituto local otorga una serie de beneficios y prestaciones que no ofrece el Infonavit.

102. **XIX.** Las cuotas que establece la ley del instituto se equiparan a un ahorro, ya que los montos aportados son acumulables de manera individual y son susceptibles de devolución en caso de baja o fallecimiento.

103. **XX.** Es anticipado señalar que no se establece una periodicidad para el cobro de las cuotas, pues no se ha expedido el reglamento. No obstante, la ley sí señala que la base de la cotización será el 6% de las percepciones constantes y el artículo 27 precisa que los entes obligados deberán enterar al instituto dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina el monto de sus aportaciones y retenciones. Aunado a lo anterior, esta circunstancia pudiera pactarse en los convenios, que el actor no ha suscrito.



104. **XXI.** Las cuotas del 6% son menores a las que aplican las instituciones bancarias por concepto de interés para créditos similares, por lo que no se causa un perjuicio a los trabajadores.

105. **XXII.** La ley no impone arbitrariamente a los Municipios decisiones sobre sus ingresos y el manejo que deben darles, pues la aplicación de la ley queda supeditada en el ámbito municipal a la suscripción de convenios de incorporación.

106. **XIII.** (sic) El argumento del Municipio relacionado a que no se encuentra preparado para afrontar sin adecuar su presupuesto a la reforma, es infundado pues le corresponde a éste conforme al artículo 115, fracción IV, cuarto párrafo, la modificación de su presupuesto.

107. **D.2.** *Decretos que autorizan al Gobierno del Estado de Morelos a contratar empréstitos*

108. **I.** Corresponde al Poder Legislativo responder los conceptos relativos a vicios en el procedimiento legislativo, sin dejar de hacer hincapié en que el Municipio no hace valer ni demuestra violación al principio de división de poderes.

109. **II.** Por otra parte, el Municipio carece de interés legítimo para impugnar las normas reclamadas porque no se afecta su esfera de competencias, por lo que se actualiza la hipótesis normativa contenida en la fracción VIII del artículo 19 y fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, así como fracción I del artículo 105 de la Constitución General.

110. **III.** Conforme a los artículos 70, fracción XVII, de la Constitución Local; y 11, fracción I, 14 y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos corresponde al gobernador promulgar y publicar las leyes y decretos del Congreso del Estado y proveer su observancia.

111. **IV.** Consideró infundados los argumentos respecto a que el Ejecutivo debió realizar determinadas acciones porque no se señala sustento jurídico; por otra parte, adujo que las solicitudes de endeudamiento se realizaron conforme a los artículos 35 y 36, fracciones I y II, de la Ley de Deuda Pública.



112. **V.** De esta manera, estos requisitos fueron colmados en el apartado de antecedentes de los decretos (tales como la motivación de la necesidad de la inversión, la capacidad de pago de la entidad, los beneficios que se esperan, el mecanismo de pago y demás datos relevantes), en los cuales el Poder Legislativo hace referencia a los oficios SG/0144/2016 y SG/0147/2015, suscritos por el secretario de Gobierno y que dieron lugar a que la Comisión Dictaminadora aprobara la iniciativa.

113. **VI.** No existe obligación de acompañar a la iniciativa un catálogo o relación de obras a realizar, así como los estudios de impacto ambiental o las vialidades programadas.

114. **VII.** En el caso del Decreto novecientos noventa se motivó la necesidad de fomentar e impulsar la planeación, análisis y atención de proyectos de inversión, así como el fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la implementación de estrategias más eficientes en el gasto y en la inversión pública para alcanzar un gobierno eficaz y austero.

115. **VIII.** Por su parte, en relación con el Decreto Número Novecientos Noventa y Uno, se planteó el desarrollo e implementación de acciones estratégicas que optimizaran la movilidad de la zona metropolitana de Cuernavaca, a fin de lograr un sistema de movilidad integral y sustentable que mejore los niveles de servicio, conectividad, la competitividad y calidad de vida. En específico, se prevé la inversión en desarrollo de la infraestructura social de calidad en más de 37 kilómetros de las principales vialidades de la zona metropolitana de Cuernavaca en los Municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Juitepec, Temixco, Tepoztlán y Xochitepec, con los objetivos que se señalan.

116. **IX.** Con esto se cumplió con el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General, esto es, que los recursos se destinen para inversiones públicas productivas (artículos terceros de los Decretos novecientos noventa y novecientos noventa y uno, respectivamente).

117. **X.** El Municipio no precisó cómo es que se lesionaron "sus derechos fundamentales", su autonomía, el principio de división de poderes o de qué



manera se le causa una afectación. Máxime que las obras a que se destinarán los recursos no comprenden al Municipio actor.

118. **XI.** El Poder Ejecutivo destaca que los Decretos novecientos noventa y novecientos noventa y uno hacen referencia a las participaciones estatales, pero no a las municipales, por lo que en ningún momento se compromete la autonomía o el libre manejo de la hacienda del Ayuntamiento.

119. **XII.** En relación al argumento encaminado a demostrar que se debió incluir el monto a percibir en la Ley de Ingresos 2016, el Ejecutivo lo considera infundado porque no precisa la manera en que se lesiona su autonomía hacendaria o toma en consideración lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de ambos decretos, en los cuales se prevé una modificación a la ley de ingresos.

120. **D. 3.** *Ley de Transporte del Estado de Morelos.*

121. **I.** Precisa que lo que está en discusión no es el análisis de la constitucionalidad de la Ley de Transporte del Estado de Morelos sino la violación a la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución General. En este orden de ideas, el Municipio no precisa de qué manera se lesiona su autonomía.

122. **II.** El Municipio sólo alega respecto a los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis, 54 Ter y quinto transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos que no se acreditó la intervención del Municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando dicha participación debe ser únicamente en lo relativo a su ámbito territorial, conforme al artículo 8 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

123. **III.** El contenido de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 54 de la ley citada no establece disposiciones contradictorias al derecho de los Municipios para participar en la formulación y aplicación de los programas de transporte público; sino establece que las zonas de tránsito controladas serán determinadas por la secretaría y autoridades estatales y municipales competentes e, incluso, se prevé un Consejo Municipal de Transporte con lo que no puede considerarse que exista violación a la autonomía municipal.



124. **D.4.** *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos*

125. **I.** Resultan inatendibles las manifestaciones del Municipio en relación con que se vulneró su autonomía municipal en virtud de que no expone razonamientos lógico-jurídicos para acreditarlo.

126. **II.** De la lectura de los preceptos impugnados se advierte que se establecen los ámbitos de competencia del Municipio, por lo que no se restringe su autonomía.

127. **D.5.** *Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo en el Estado de Morelos, su fe de erratas y el Decreto por el que se reforma el diverso que establece diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado*

128. **I.** No existe violación a la autonomía municipal pues los decretos no le resultan aplicables por su ubicación geográfica, es decir, sólo se implementarán en la zona metropolitana.

129. **E.** Mediante oficio depositado el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta de la Mesa Directiva, en representación del Congreso del Estado de Morelos, Beatriz Vicera Alatraste, formuló contestación de la demanda en la que hizo valer lo siguiente:

130. **E.1.** *Causa de improcedencia*

131. **I.** El Municipio actor no tiene interés legítimo ya que para acreditarlo se requiere de una afectación en su esfera de atribuciones en razón de su especial situación frente al acto impugnado. En la especie, el Poder Legislativo cuenta con facultades para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el Gobierno y la administración interior del Estado de lo que se concluye que la Legislatura no ha invadido la esfera competencial del Municipio, o su autonomía.



132. **E.2.** *Conceptos de invalidez*

133. **E.2.1.** *Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno de Morelos.*

134. **I.** Los artículos impugnados garantizan el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123 de la Constitución General, así como el derecho a recibir los beneficios que otorga el instituto de crédito para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos que establece la Ley del Servicio Civil, porque consolida un sistema solidario de prestaciones económicas con cargas económicas distribuidas equitativamente entre los trabajadores.

135. **II.** Las reformas y adiciones no violentan derechos humanos ni las disposiciones constitucionales y convencionales invocadas porque el artículo 123 constitucional establece las bases mínimas conforme a las que deberá organizarse la seguridad social que tienen que ser observadas por las Legislaturas Estatales, sin que los Congresos Locales estén obligados a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado de este artículo.

136. **III.** La fracción VI del artículo 116 de la Constitución General otorga competencia a los Congresos Locales para legislar en materia de relaciones de trabajo, mientras que la Constitución Local en su artículo 40, fracción XX, dispone que son facultades del Poder Legislativo del Estado expedir leyes relativas a las relaciones de trabajo entre los poderes y Ayuntamientos de los Municipios del Estado y la seguridad social de los mismos.

137. **IV.** El artículo 43, fracción VII, de la Ley del Servicio Civil establece como un derecho del trabajador disfrutar de los beneficios que otorgue el instituto y el diverso 45, fracción XV, del mismo cuerpo normativo señala como obligación de los poderes cubrir las aportaciones que fijen las leyes para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales para integrar un fondo que permita otorgarles créditos baratos para que adquieran viviendas.

138. **V.** El Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos constituye un fondo de vivienda que permite establecer



un financiamiento para otorgar créditos baratos y suficientes para adquirir, construir o mejorar viviendas.

139. **VI.** Existe libertad de configuración del legislador local para regular las funciones del instituto porque el artículo 123 de la Constitución General no establece nada en cuanto a la forma, periodicidad o monto de las cuotas que deben realizarse a dichos organismos. Máxime que no se contravienen las bases mínimas contenidas en el apartado B del artículo 123 de la Carta Magna.

140. **VII.** El porcentaje del 6% de aportación para los afiliados ya era contemplado antes de la reforma a la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos por lo que dicha reforma no constituye un cambio sustancial o material, sino meramente formal por lo que no constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado.

141. **VIII.** La reforma realizada a la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos (se citan los artículos 5 y 6) reitera un interés social, procurando el bienestar social de los afiliados y de sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas y sociales.

142. **IX.** El Congreso del Estado no vulneró la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la Constitución General porque cuenta con facultades para expedir, aclarar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos, conforme al artículo 40, fracción II, de la Constitución Local y la materia sobre la cual versa la ley impugnada no está reservada a la Federación en términos del artículo 73 constitucional. En este sentido, la ley impugnada fue emitida por un órgano legalmente facultado para ello. Por otra parte, el acto se encuentra motivado, sin que esto implique que todos los ordenamientos deban ser materia de una motivación específica.

143. **E.2.2.** *Decretos por los cuales se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a gestionar y contratar un financiamiento y afectar como fuente de pago las participaciones que en ingresos federales le corresponda, así como a constituir o modificar un fideicomiso que funja como mecanismo de pago; Ley de Transporte del Estado de Morelos y Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos.*





144. **I.** En todo momento se cumplió con el procedimiento legislativo: el catorce de julio de dos mil dieciséis el gobernador presentó la iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos; en sesión de la misma fecha se turnó a las Comisiones Unidas de Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos y de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación para el análisis y dictamen de la iniciativa.

145. **II.** Por otra parte, en oficio SG/0147/2015 de doce de julio de dos mil dieciséis, el gobernador presentó la iniciativa de Decreto por el que se autoriza al Gobierno del Estado a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito, la cual fue turnada a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis y dictamen en sesión del catorce del mismo mes y año.

146. **III.** En la misma sesión, dichos dictámenes se sometieron a discusión y votación, los cuales fueron aprobados. Una vez realizado lo anterior se remitaron al Ejecutivo para los efectos de lo dispuesto por los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Local.

147. **IV.** Las decisiones relativas al financiamiento del Estado son del interés de la generalidad, sin que exista un interés o un derecho público subjetivo reconocido o tutelado por la ley que faculte a los Municipios para reclamar en controversia constitucional actos de esta naturaleza.

148. **V.** Es infundado que se vulnere el principio de equidad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 25 de la Constitución General o que no estén destinados específicamente. En realidad, dicho precepto dispone que corresponde al Estado la rectoría de desarrollo nacional, así como la planeación, producción, conducción, coordinación, orientación y desarrollo de la actividad nacional, entre otros.

149. **VI.** El Municipio no acreditó que se afectara su esfera jurídica con los Decretos novecientos noventa y novecientos noventa y uno.



150. **E.2.3.** *Ley de Transporte del Estado de Morelos; Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos; Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, su fe de erratas y decreto por el cual se reforma.*

151. **I.** El Municipio actor carece de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público. La Constitución es clara en que se trata de una materia que debe ser regulada en las leyes federales o estatales, y que los Municipios deben estar autorizados para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial.

152. **II.** Corresponde a los Municipios participar en la formulación y aplicación de programas sobre la prestación del servicio de transporte público de pasajeros sin que pueda prestarlos de manera directa.

153. **III.** Los Municipios sólo tienen atribución respecto del servicio de tránsito, no del de transporte.

154. **IV.** La ley debe autorizar a los Municipios para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte cuando afecten su ámbito territorial de competencia, sin que esto implique la prestación del servicio de transporte público.

155. **V.** No se actualiza un principio de afectación por lo que los conceptos de invalidez que formula la parte actora son inoperantes.

156. **OCTAVO.**—**Opinión del procurador general de la República.** La procuradora general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

157. **NOVENO.**—**Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el nueve de febrero de dos mil diecisiete 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<sup>1</sup> y se puso el expediente en estado de resolución.

158. DÉCIMO.—**Retorno.** El dos de enero de dos mil diecinueve, por acuerdo de presidencia de este Alto Tribunal, se ordenó retornar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que continuara actuando como ponente en esta acción de inconstitucionalidad y, en su oportunidad, propusiera al Tribunal Pleno el proyecto respectivo.

### CONSIDERANDO:

159. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> así como con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece,<sup>4</sup> por tratarse de una controversia constitucional

#### **<sup>1</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvenición, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

#### **<sup>2</sup> Constitución General**

"**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>3</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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

#### **<sup>4</sup> Acuerdo General Plenario Número 5/2013**

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



entre el Municipio de Tlaquiltenango y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en la cual se impugnan diversos actos y normas generales.

160. SEGUNDO.—**Existencia de las normas y actos impugnados.** Se encuentra demostrada la existencia de las normas generales y los actos materia de la presente controversia constitucional toda vez que se trata de diversos decretos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos en las fechas que se indican a continuación:

161. **A. Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por el cual se reforma de manera integral la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

162. **B. Decreto Número Novecientos Noventa**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate.

163. **C. Decreto Número Novecientos Noventa y Uno**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano,

---

"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."



a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate.

164. **D. Decreto Número Novecientos Noventa y Dos**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintidós de julio de dos mil dieciséis, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la **Ley de Transporte del Estado de Morelos** y la **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**.

165. **E. Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas** con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis.

166. **F. Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas** en relación con la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.

167. Por tanto, se procede a estudiar la oportunidad, legitimación y causas de improcedencia hechas valer por las partes.

168. TERCERO.—**Oportunidad**. El artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia<sup>5</sup> establece la forma de computar los plazos. A conti-

<sup>5</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 21**. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;



nuación se desarrolla el cómputo para cada una de las normas generales y actos impugnados con motivo de su publicación:

169. **A. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

170. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial local el veintiuno de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintidós a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia<sup>6</sup> y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013<sup>8</sup> de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema

---

"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 ..."

**<sup>6</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles; y,

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

**<sup>7</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

**<sup>8</sup> Acuerdo General Plenario Número 18/2013**

"**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;



Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna.**

171. **B. Decreto Número Novecientos Noventa por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate**

172. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial Local el veintiuno de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintidós a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por

"e) El cinco de febrero;

"f) El veintiuno de marzo;

"g) El primero de mayo;

"h) El cinco de mayo;

"i) El dieciséis de septiembre;

"j) El doce de octubre;

"k) El veinte de noviembre;

"l) El veinticinco de diciembre;

"m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor; y,

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.

"También se considerarán inhábiles para el cómputo de dichos plazos, los días que así se hubieren declarado por el tribunal ante el cual deba interponerse un medio de defensa de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Cuando un Tribunal de Circuito o un Juzgado de Distrito remitan a este Alto Tribunal un recurso de la competencia de éste, que deba interponerse ante aquél, deberá certificar si los días que transcurrieron entre la fecha de la notificación de la resolución impugnada y la de la interposición del medio de impugnación, fueron hábiles o inhábiles en el tribunal respectivo."



tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna.**

173. **C.** *Decreto Número Novecientos Noventa y Uno por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate*

174. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial Local el veintiuno de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintidós a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna.**

175. **D.** *Ley de Transporte del Estado de Morelos*

176. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial Local el veintidós de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para





promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintitrés a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna**.

177. *E. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos*

178. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial Local el veintidós de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintitrés a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna**.

179. *F. Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos*

180. El decreto impugnado y su fe de erratas se publicaron en el Periódico Oficial Local el catorce y quince de agosto de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcu-



rió del **quince de agosto al veintiséis de septiembre y del dieciséis de agosto al veintisiete de septiembre, respectivamente**, debiéndose descontar los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres, cuatro, diez, once, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna**.

181. **G. Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis**

182. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial Local el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **veintidós de agosto al tres de octubre**, debiéndose descontar los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres, cuatro, diez, once, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre y uno y dos de octubre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna**.

183. Como se advierte del análisis anterior **la presentación de la demanda resulta oportuna para todas las normas generales y actos impugnados**, por lo que se procede a estudiar la legitimación de las partes.



184. CUARTO.—**Legitimación activa.** Conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,<sup>9</sup> los Municipios tienen legitimación para promover controversia constitucional en contra de un Estado con motivo de actos o disposiciones generales. Por otra parte, con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia<sup>10</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

185. La presente controversia constitucional fue promovida por Yasmín Velázquez Flores, quien se ostentó como síndica municipal, en representación del Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos. De acuerdo con el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos<sup>11</sup> el síndico ostenta

<sup>9</sup> **Constitución General**

"**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>10</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

<sup>11</sup> **Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos**

"**Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo, además, las siguientes atribuciones:

"...



la representación jurídica del Municipio actor, carácter que la promovente acreditó mediante 1) constancia de Mayoría de la Elección de Ayuntamiento de diez de junio de dos mil quince<sup>12</sup> y 2) relación de los diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que fueron electos y que integrarán la Legislatura Local, así como la integración de treinta y dos Ayuntamientos de la entidad que resultaron electos en el proceso local ordinario 2014-2015, en términos de lo dispuesto por el artículo 79, fracción VIII, inciso f), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial Local el dieciocho de junio de dos mil quince.<sup>13</sup>

186. Por tanto, la parte actora se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional.

187. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** En la presente controversia constitucional se tuvieron como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como secretarios de Gobierno y de Movilidad y Transporte, todos del Estado de Morelos.

188. De acuerdo con el artículo 10 de la ley reglamentaria en la materia,<sup>14</sup> el Poder Legislativo, Ejecutivo y secretarios de Gobierno y Movilidad y Transporte del Estado de Morelos tienen legitimación pasiva para ser demandados, pues se trata de las autoridades que emitieron y promulgaron los decretos impugnados.

189. **A. Poder Ejecutivo.**

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos; ..."

<sup>12</sup> Foja 179 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

<sup>13</sup> Foja 180 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

<sup>14</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."



190. El Poder Ejecutivo compareció por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostentó como encargado de despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y Octavio Ibarra Ávila, como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, quienes en términos de los artículos 15 y 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, así como 4, fracción V, 9, 16, fracciones I a III, y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica<sup>15</sup> y el Acuerdo por el que se delega

<sup>15</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**

**"Artículo 15.** Las personas titulares de las unidades dependientes del gobernador del Estado serán nombrados y removidos libremente por éste.

"Los nombramientos de los servidores públicos considerados de confianza, expedidos por el gobernador del Estado, cesarán sus efectos al término del periodo de administración, o bien, a la separación anticipada al término del mismo, sin perjuicio de la aplicación de la normativa aplicable.

"En los reglamentos se establecerán las suplencias de los servidores públicos en casos de ausencia temporal, mismas que no podrá durar más de noventa días naturales; asimismo se regularán las suplencias ante la ausencia absoluta de la persona titular de una secretaría o dependencia, **así como la figura del encargado de despacho, quien podrá desempeñar legalmente las atribuciones que originalmente corresponderían a la persona titular de que se trate, durante el tiempo que se considere necesario por el propio gobernador del Estado.**"

**"Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

**"I.** Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte;

**"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."**

**Reglamento Interior de la Consejería Jurídica**

**"Artículo 4.** Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Consejería Jurídica contará con las unidades administrativas que en seguida se refieren:

**"I.** La oficina del consejero;

**"II.** La Dirección General de Asuntos Burocráticos;

**"III.** La Dirección General de Asuntos Contenciosos;

**"IV.** La Dirección General de Consultoría de Asuntos Administrativos;

**"V. La Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo;**

**"VI.** La Dirección General de Legislación;

**"VII.** La Secretaría Técnica; y,

**"VIII.** La UEFA."

**"Artículo 9.** La representación de la dependencia, así como el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, **corresponden originalmente al consejero**, quien para su mejor atención y despacho, podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos o pertenecientes a otras secretarías, dependencias o entidades de la administración pública estatal, sin perjuicio de su ejercicio directo por el consejero, excepto aquellos que por disposición expresa no sean delegables.

"La delegación de atribuciones se realizará mediante acuerdo expedido por el consejero, que podrá publicarse en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' para efectos de su difusión, cuando se refiera a atribuciones cuyo ejercicio trascienda a la esfera jurídica de los particulares."



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 Libre y Soberano de Morelos tienen facultades para representar al gobernador del Estado en la presente controversia constitucional.<sup>16</sup> Por otra parte, los funcionarios mencionados acreditaron su carácter mediante 1) nombramiento de veintiocho de agosto de dos mil quince en el cual el gobernador del Estado de Morelos designa a José Anuar González Cianci Pérez como encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos<sup>17</sup> y 2) nombramiento de catorce de febrero de dos mil trece en el cual el gobernador del Estado de Morelos designa a Octavio Ibarra Ávila como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo.<sup>18</sup>

#### 191. **B. Secretario de Gobierno**

192. El secretario de Gobierno del Estado de Morelos, Matías Quiroz Medina, contestó la demanda instaurada en su contra y acreditó su personalidad mediante nombramiento de trece de octubre de dos mil catorce en el cual el gobernador del Estado de Morelos lo designa como secretario de Gobierno.<sup>19</sup> Asimismo,

---

**"Artículo 16.** La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

**"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;**

**"II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte;**

**"III. Constituirse en delegado del gobernador y demás personas titulares de las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."**

**"Artículo 24.** En el caso de ausencia absoluta del consejero, será facultad del gobernador nombrar un **encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el gobernador del Estado;** lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la ley."

<sup>16</sup> Foja 433 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

<sup>17</sup> Fojas 437 y 439 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

<sup>18</sup> Foja 369 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

<sup>19</sup> Foja 363 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.



conforme al artículo 21, fracción XXXI,<sup>20</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos le corresponde refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos por lo que cuenta con legitimación pasiva en el presente asunto.<sup>21</sup>

193. **C. Secretario de Movilidad y Transporte**

194. El secretario de Movilidad y Transporte del Gobierno del Estado de Morelos no formuló contestación de demanda.

195. **D. Poder Legislativo**

196. El Poder Legislativo compareció por conducto de Beatriz Vícera Alariste, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, quien en términos del artículo

<sup>20</sup> **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**

"**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>21</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia de texto y rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR. Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el secretario General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del gobernador del Estado y su publicación.". Registro digital: 180374. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, página 1817, P./J. 104/2004.



36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos<sup>22</sup> tiene facultades para representar al Congreso en cualquier asunto en que sea parte y acreditó dicha personalidad mediante copia certificada del acta de la sesión ordinaria de doce de octubre de dos mil dieciséis en la cual se le declara presidenta de la Mesa Directiva para el segundo año de ejercicio constitucional desde el día doce de octubre de dos mil dieciséis y hasta el treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.<sup>23</sup>

197. En consecuencia, las autoridades demandadas cuentan con legitimación pasiva en el presente asunto.

#### 198. SEXTO.—**Causas de improcedencia**

##### 199. **A. Cesación de efectos**

200. Este Tribunal Pleno advierte, en forma oficiosa, que **han cesado los efectos del Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y su fe de erratas, así como el decreto por el que se reforma el artículo primero y cuarto del decreto original.**

201. Estos **decretos administrativos** del Ejecutivo del Estado de Morelos estaban dirigidos a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, de manera que al eliminarse este sistema mediante diversas reformas a la ley de transporte, **debe sobreseerse en la controversia respecto de estos actos**, por la cesación de sus efectos.

<sup>22</sup> Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

<sup>23</sup> Foja 561 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.





202. En primer lugar, es necesario mencionar que mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis, se reformaron la Ley de Transporte del Estado de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, con la finalidad de implementar un Sistema Integrado de Transporte Masivo.

203. En ese contexto, los decretos administrativos impugnados son normas generales de naturaleza reglamentaria, que fueron emitidos en acatamiento a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, con la finalidad de desarrollar lo necesario para llevar a cabo la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo.

204. En efecto, el **Decreto del Ejecutivo Local de catorce de agosto de dos mil dieciséis** tuvo como objeto determinar que, de manera inicial, el Sistema Integrado de Transporte Masivo operaría sólo en la zona metropolitana de Cuernavaca (artículo primero del decreto); mientras que en las regiones oriente y sur poniente del Estado, la implementación del sistema quedaría condicionada a la previa realización de los estudios de factibilidad correspondientes (artículo segundo del decreto). Asimismo, se instruyó a la Secretaría de Movilidad y Transporte para realizar foros de consulta pública para la modernización del servicio de transporte en la entidad (artículo cuarto del decreto).

205. Posteriormente, el quince de agosto del mismo año se publicó una fe de erratas al decreto anterior, para modificar el texto del artículo primero del decreto (antes decía que en las zonas oriente y sur poniente de Morelos, el Sistema Integrado de Transporte Masivo quedaría condicionado a los estudios de factibilidad) y determinar que en las zonas oriente y sur poniente, la implementación del sistema quedaría **suspendida hasta tanto se realicen los estudios de factibilidad correspondientes.**

206. Más tarde, mediante el decreto de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, el Decreto de Medidas Administrativas del Ejecutivo Local fue reformado en sus artículos primero y cuarto para sostener, tajantemente, que el Sistema Integrado de Transporte Masivo únicamente tendría implementación en la zona metropolitana de Cuernavaca, y que los foros de consulta que se llevarían a cabo,



exclusivamente se referirían a la modernización del transporte público de la zona metropolitana.

207. Como se puede apreciar, en su conjunto, el "*Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos*", publicado en el Periódico Oficial del Estado el catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis, así como el decreto por el que se reforma el artículo primero y cuarto del decreto original, publicado el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, **tienen como objeto establecer y regular el Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Cuernavaca**, que comprende los Municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Huitzilac, Tepoztlán, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec.

208. No obstante, este Tribunal Pleno advierte que con posterioridad a la emisión de los decretos impugnados, **el legislador de Morelos determinó suprimir el "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*", lo cual tiene como efecto que los decretos administrativos cuestionados perdieron su vigencia**, pues eran normas reglamentarias de este sistema de transporte que, como se verá a continuación, tampoco se encuentra vigente.

209. En esta tesitura, el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho el Congreso del Estado de Morelos emitió el Decreto 2857, por el que se reformaron diversas normas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, **con la finalidad de eliminar el "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*".**

210. Como se puede advertir de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma y del propio texto aprobado por el Congreso Local, la intención del órgano legislativo fue eliminar este "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*".

211. De este modo, en los antecedentes de la iniciativa de reforma se relata:

"II. Materia de la iniciativa:

"A manera de síntesis, cabe señalar que el iniciador presenta a consideración de esta Soberanía reformas a la Ley del Transporte del Estado de Morelos,



**con el objeto de fortalecer el sistema de transporte público, derogando el Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual nunca estuvo en operación,** así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema." (Énfasis añadido)

212. De lo anterior, se advierte claramente que la intención de la iniciativa aprobada por el Congreso del Estado era suprimir el "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*" que permitía la construcción de un "*Metrobus*" para dar paso a un "*Sistema de Transporte Público*", que se consideraba más viable desde el punto de vista económico.

213. Igualmente, de la lectura del decreto que finalmente se aprobó y publicó en el Periódico Oficial del Estado, se aprecia que fueron modificados los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 *Quater* y 54 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, en las porciones que aludían al "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*", y se derogaron los artículos 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos (que regulaban, precisamente, ese sistema de transporte masivo), para dar origen simplemente al "*Sistema de Transporte Público*".

214. En síntesis, de los antecedentes del Decreto 2857 antes referido, se puede concluir que la finalidad de este paquete de reformas a la Ley del Transporte del Estado de Morelos fue fortalecer el sistema de transporte público "*derogando el Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual nunca estuvo en operación, así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema*".

215. Además, la derogación del "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*" se materializa con las disposiciones transitorias tercera, cuarta y décima del mismo Decreto 2857, que refieren:

**"Tercera. Con relación al Decreto Número Mil Trescientos Setenta y Tres, por el que se crea a la entidad paraestatal denominada 'Sistema Integrado de Transporte Masivo'; y se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que mediante el instrumento idóneo determine la naturaleza jurídica y demás particularidades para su operación, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5486, de 05 de abril de 2017, deberá estarse a lo previsto en la disposición sexta transitoria del Decreto Número Dos Mil Trescientos Cincuenta y Dos y en la disposición transitoria novena del Decreto Número Dos**



**Mil Trescientos Cuarenta y Nueve**, publicados en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, Números 5552 y 5565, el 23 de noviembre y 31 de diciembre de 2017, respectivamente.

"**Cuarta.** El Poder Ejecutivo Estatal, en virtud del presente decreto, **tomará las medidas a que haya lugar respecto del 'Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema integrado de Transporte Masivo Previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos'**, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Número 5423, el 14 de agosto de 2016.

"**Décima.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan en lo dispuesto al presente decreto." (Énfasis añadido)

216. De este modo, en el artículo tercero transitorio del Decreto 2857, el legislador de Morelos estableció que, con relación al Sistema Integrado de Transporte Masivo y la autorización para que el Ejecutivo emitiera medidas administrativas para la implementación del sistema, se tendría que estar a lo dispuesto en el artículo sexto transitorio del Decreto 2352<sup>24</sup> y en el artículo transitorio noveno, del Decreto 2349.<sup>25</sup> publicados el veintitrés de noviembre y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, respectivamente.

217. En los artículos transitorios referidos (de los Decretos 2352 y 2349) se autorizó al Ejecutivo Local **para suspender o postergar el comienzo de vigencia**

<sup>24</sup> "**SEXTA.** Se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que, en virtud de las atribuciones conferidas en el 'Decreto Número Mil Trescientos Setenta y Tres.—Por el que se crea a la entidad paraestatal denominada «Sistema Integrado de Transporte Masivo»; y se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que mediante el instrumento idóneo determine la naturaleza jurídica y demás particularidades para su operación, realice las acciones conducentes para suspender o postergar el inicio de vigencia u operatividad de dicho organismo auxiliar, hasta en tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria para ello. Para lo anterior, deberá tomar las previsiones respectivas por cuanto al 'Decreto por el que se determina la naturaleza jurídica como organismo público descentralizado, y demás particularidades para la operación, de la entidad paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo'."

<sup>25</sup> "**NOVENA.** Derivado de las consecuencias ocasionadas por el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017, se faculta al titular del Poder Ejecutivo Estatal la suspensión temporal de acciones o programas gubernamentales que resulten necesarios para atender dicho desastre.



**u operatividad** del organismo paraestatal denominado "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*", hasta tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria para ello, pues con motivo de las consecuencias generadas por el sismo del diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, era necesario que el titular del Poder Ejecutivo Estatal suspendiera las acciones gubernamentales necesarias para atender dicho desastre.

218. De esta manera, a partir de la lectura integral del Decreto 2857 y las disposiciones transitorias de los Decretos 2352 y 2349, es evidente que el legislador de Morelos determinó suprimir el "*Sistema Integrado de Transporte Masivo*", lo cual tiene como efecto que los decretos administrativos cuestionados perdieron su vigencia, en términos de lo dispuesto en la disposición décima transitoria del Decreto 2857, por la cual se establece que perderán su vigencia todas aquellas disposiciones que se opongan al decreto.

219. En síntesis, es posible sostener que el "*Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos*", publicado en el Periódico Oficial del Estado el catorce de agosto de dos mil dieciséis, su fe de erratas del quince de agosto siguiente y sus reformas del diecinueve de agosto del mismo año, **han dejado de tener vigencia.**

220. En virtud de lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>26</sup> las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan

---

"En ese orden, se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que, en virtud de las atribuciones conferidas en el 'Decreto Número Mil Trescientos Setenta y Tres.—Por el que se crea a la entidad paraestatal denominada «Sistema Integrado de Transporte Masivo»; y se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que mediante el instrumento idóneo determine la naturaleza jurídica y demás particularidades para su operación, realice las acciones conducentes para suspender o postergar el inicio de vigencia u operatividad de dicho organismo auxiliar, hasta en tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria para ello. Para lo anterior, deberá tomar las previsiones respectivas por cuanto al 'Decreto por el que se determina la naturaleza jurídica como organismo público descentralizado, y demás particularidades para la operación, de la entidad paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo'."

<sup>26</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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



cesado los efectos de la norma general o acto impugnado; por lo que al estimarse que los decretos cuestionados han perdido su vigencia, **debe sobreseerse en la controversia respecto de estos decretos del Ejecutivo Local.**

221. ***B. Improcedencia por la existencia de reformas posteriores***

222. ***B.1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos***

223. No pasa desapercibido que mediante fe de erratas publicada el diez de agosto de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, en relación con el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, en el cual se publicó la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos se determinó que "por un error mecanográfico en la página 10, columna derecha, línea 48; la página 16, columna derecha, línea 60, la página 20, columna derecha, línea 48; la página 27, columna derecha, línea 50; la página 38, columna derecha, línea 56; la página 45, columna izquierda, línea 45, la página 68, columna derecha, línea 10; y la página 72, columna derecha, línea 46; se dice veinte y debe decir veintiún, respectivamente." En este sentido, la fe de erratas versa sobre un error mecanográfico relativo a la fecha en la cual se ordenó imprimir, publicar y circular el decreto legislativo, por lo que no afecta las normas impugnadas en este asunto.

224. Ahora bien, esta Suprema Corte advierte de oficio que, con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, el legislador local ha realizado diversas modificaciones a las normas impugnadas, por lo que es necesario delimitar si las reformas referidas constituyen o no un cambio

---

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

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

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



en sentido normativo que generen, en su caso, el sobreseimiento de la controversia respecto de tales impugnaciones.

225. Mediante decreto publicado el veintidós de marzo de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos se reformaron los artículos 2, 3, fracciones IV y XXI, 9, 12, 13, 41 y 42, todos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

226. Del mismo modo, el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, entre las que se advierte la reforma a los artículos 3, 6, 8, fracción VIII, 15, fracción XI, 18, fracción X, 19, 26, 41, 42, 43, 54, 55 y 58 de esa ley.

227. En esta tesitura, debe recordarse que el Municipio actor impugnó los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII en la porción normativa "intereses", 12, 13, 15, fracción III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

228. A partir de lo anterior, es necesario precisar que conforme a lo previsto en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>27</sup> las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general impugnada; por lo que debe analizarse si las normas impugnadas han sido modificadas en sentido normativo, para lo cual, a continuación, se realiza una comparación entre los artículos impugnados que fueron reformados, a saber, 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno de Morelos.

<sup>27</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"...

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



Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos <u>impugnada</u> (21 de julio de 2016).	Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos <u>reformada</u> el 22 de marzo de 2017	Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos <u>reformada</u> el 29 de noviembre de 2017
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p><b>"Artículo 2.</b> La interpretación de la presente ley corresponde a la persona titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de la secretaría o dependencia coordinadora del sector al que pertenezca el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con la opinión de la persona titular de la dirección general de dicho instituto.</p> <p>"A falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos y el Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, así como los principios de simplificación administrativa y los principios generales del derecho."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de marzo de 2017)</p> <p><b>"Artículo 2.</b> La interpretación de la presente ley corresponderá <u>a la autoridad competente.</u></p> <p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p>"A falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos y el Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, así como los principios de simplificación administrativa y los principios generales del derecho."</p>	
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p><b>"Artículo 3.</b> Para efectos de la presente ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo</p>		<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017)</p> <p><b>"Artículo 3.</b> Para efectos de la presente ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo</p>





<p>25 de la <u>presente</u> ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga;</p> <p>"...</p> <p>"XXVI. Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del instituto, integrantes del Consejo Directivo y a todos aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta ley."</p>		<p>25 de la <u>presente</u> ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga;</p> <p>"...</p> <p>"XXVII. Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del instituto, integrantes del Consejo Directivo y a todos aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta ley; y, ..."</p>
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p><b>"Artículo 8.</b> El patrimonio del instituto se constituirá por:</p> <p>"...</p> <p>"II. Las aportaciones de los entes obligados;</p> <p>"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Los <u>intereses</u>, productos financieros, rentas y otros que se obtengan por cualquier título; ..."</p>		<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p><b>Artículo 8.</b> El patrimonio del instituto se constituirá por:</p> <p>"...</p> <p>"II. Las aportaciones de los entes obligados;</p> <p>"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;</p> <p>(Reformada, P.O. 29 de noviembre de 2017)</p> <p>"VIII. Los intereses, productos financieros, <u>rendimientos, rentas, plusvalías y demás ingresos que se obtengan de las inversiones y operaciones que realice el instituto</u>; ..."</p>



<p><b>"Artículo 12.</b> El Consejo Directivo es la máxima autoridad del instituto y se integra por:</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de marzo de 2017)</p>	
<p>"I. El gobernador, quien lo presidirá por sí o por conducto del representante que designe al efecto;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)</p>	
<p>"II. Una persona representante del Poder Legislativo que, en ningún caso, podrá ser un diputado al Congreso del Estado, en términos de lo previsto en la fracción V del artículo 81 de la ley orgánica;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)</p>	
<p>"III. Una persona representante del Poder Judicial, que será la persona titular de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)</p>	
<p>"IV. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)</p>	
<p>"V. La persona titular de la <u>Secretaría de Gobierno</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)</p>	
<p>"VI. La persona titular de la <u>Secretaría del Trabajo</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)</p>	
<p>"VI. La persona titular de la <u>Secretaría de Administración</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)</p>	



<p>"VII. La persona titular de la <u>Secretaría de Administración</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)                  "VII. La persona titular de la <u>Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y Entidades Paraestatales</u>;</p>
<p>"VIII. La persona que ocupe la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)                  "VIII. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Morelos;</p>
<p>"IX. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y entidades paraestatales;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)                  "IX. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del Estado de Morelos;</p>
<p>"X. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Morelos;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)                  "X. Una persona representante de la Sección XIX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y</p>
<p>"XI. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del Estado de Morelos; y,</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de marzo de 2017)                  "XI. Una persona representante de las agrupaciones y asociaciones de trabajadores pensionados y jubilados de los entes públicos.</p>
<p>"XII. Una persona representante de la Sección XIX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.</p>	<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p>
<p>"Los cargos de los integrantes del Consejo Directivo serán</p>	<p>"Los cargos de los integrantes del Consejo Directivo serán</p>



<p>honoríficos, por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación alguna por su desempeño.</p>	<p>honoríficos, por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación alguna por su desempeño.</p>	
<p>"Por cada integrante propietario, deberá designarse, por escrito, un suplente, el cual contará con las mismas facultades que el propietario. Dichos suplentes deberán contar con el nivel jerárquico inmediato inferior.</p>	<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p>"Por cada integrante propietario, deberá designarse, por escrito, un suplente, el cual contará con las mismas facultades que el propietario. Dichos suplentes deberán contar con el nivel jerárquico inmediato inferior.</p>	
<p>"Para el caso de que el representante que designe el gobernador para fungir como presidente del Consejo Directivo, sea un integrante de este último en términos del presente artículo, dicho integrante deberá designar a su vez a la persona que lo supla, a fin de evitar la concentración de votos en una sola persona para la toma de decisiones.</p>	<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p>"Para el caso de que el representante que designe el gobernador para fungir como presidente del Consejo Directivo, sea un integrante de este último en términos del presente artículo, dicho integrante deberá designar a su vez a la persona que lo supla, a fin de evitar la concentración de votos en una sola persona para la toma de decisiones.</p>	
<p>"En las sesiones del Consejo Directivo participarán el director general y el comisario público con derecho a voz, pero sin voto."</p>	<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p>"En las sesiones del Consejo Directivo participarán el director general y el comisario público con derecho a voz, pero sin voto."</p>	
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p><b>"Artículo 13.</b> En las sesiones del Consejo Directivo, previa solicitud y autorización, podrá asistir un invitado nombrado por los representantes de las</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de marzo de 2017)</p> <p><b>"Artículo 13.</b> En las sesiones del Consejo Directivo, previa solicitud y autorización, podrá asistir un invitado <u>en representación de la parte patronal</u></p>	



<p>asociaciones de pensionados del Gobierno del Estado de Morelos, Ayuntamientos, Entidades Estatales y Municipales."</p>	<p><u>y trabajadora de los Ayuntamientos, organismos descentralizados, desconcentrados y paraestatales, con derecho a voz, pero sin voto, siempre y cuando se encuentren al corriente en el pago de sus cuotas al instituto."</u></p>	
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 15.</b> El Consejo Directivo, además de las señaladas en la ley orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"III. Aprobar las reservas financieras que propongan el director general para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados</p> <p>"...</p> <p>"XII. Aprobar, a solicitud del director general, los criterios para condonar los intereses moratorios a los entes obligados, afiliados y acreditados."</p>		<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 15.</b> El Consejo Directivo, además de las señaladas en la ley orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"III. Aprobar las reservas financieras que propongan el director general para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados;</p> <p>"...</p> <p>(Adicionada, P.O. 29 de noviembre de 2017)  <b>"XII. ...</b></p> <p><b>"XIII.</b> Aprobar, a solicitud del director general, los criterios para condonar los intereses moratorios a los entes obligados, afiliados y acreditados."</p>
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 18.</b> el director general, además de las conferidas</p>		<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)  <b>"Artículo 18.</b> El director general, además de las conferidas</p>



<p>por la ley orgánica y demás normativa aplicable, cuenta con las atribuciones siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"XI. Determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan las obligaciones y se respeten sus derechos establecidos en la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable."</p>		<p>por la ley orgánica y demás normativa aplicable, cuenta con las atribuciones siguientes:</p> <p>"...</p> <p>(Adicionada, P.O. 29 de noviembre de 2017) "XI. ...</p> <p>(Adicionada, P.O. 29 de noviembre de 2017) "XII. ...</p> <p>(Adicionada, P.O. 29 de noviembre de 2017) "XIII. ...</p> <p>"XIV. Determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan las obligaciones y se respeten sus derechos establecidos en la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable."</p>
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016) "Artículo 26. Los entes obligados tienen a su cargo:</p> <p>"I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;</p> <p>"II. Avisar al instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;</p>		<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017) "Artículo 26. Los entes obligados tienen a su cargo:</p> <p>"I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;</p> <p>"II. Avisar al instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;</p>



<p>"III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;</p> <p>"IV. Registrar el número de días laborados y la percepción constante de los afiliados;</p> <p>"V. Enviar al instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como las percepciones constantes de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;</p> <p>"VI. Proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia de actos, derechos u obligaciones que le solicite el instituto respecto de los afiliados;</p> <p>"VII. Informar, cuando así lo solicite el instituto, situaciones específicas o genéricas, a efecto de verificar la información que sea proporcionada por los afiliados; y,</p> <p>"VIII. Las demás responsabilidades que les imponga el Consejo Directivo para el cumplimiento del objeto de la ley.</p>		<p>"III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;</p> <p>"IV. Registrar el número de días laborados y los ingresos totales de los afiliados;</p> <p>"V. Enviar al instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como los ingresos totales de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;</p> <p>"VI. Proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia de actos, derechos u obligaciones que le solicite el instituto respecto de los afiliados;</p> <p>"VII. Informar, cuando así lo solicite el instituto, situaciones específicas o genéricas, a efecto de verificar la información que sea proporcionada por los afiliados;</p> <p><u>"VIII. Proporcionar, en las visitas de verificación del instituto, los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo; y,</u></p> <p>"IX. Las demás responsabilidades que les imponga el Consejo Directivo para el cumplimiento del objeto de la ley."</p>
--	--	---



<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p><b>"Artículo 41.</b> Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización será el 6% sobre las percepciones constantes de los afiliados, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos presupuestos de egresos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de marzo de 2017)</p> <p><b>"Artículo 41.</b> Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización <u>será el 2.25%</u> sobre los ingresos totales, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos presupuestos de egresos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017)</p> <p><b>"Artículo 41.</b> Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, equivalentes al 2.25% de los ingresos totales o la pensión, según corresponda. Lo que debe quedar consignado en sus respectivos presupuestos de egresos."</p>
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p><b>"Artículo 42.</b> Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización será el 6% sobre sus percepciones constantes, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al instituto en términos de lo dispuesto en la presente ley y demás normativa aplicable."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de marzo de 2017)</p> <p><b>"Artículo 42.</b> Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización <u>será del 2.25%</u> sobre sus ingresos totales, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al instituto en términos de los (sic) dispuesto en la presente ley y demás normativa aplicable."</p>	<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017)</p> <p><b>"Artículo 42.</b> Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, equivalentes al 2.25% de los ingresos totales o la pensión, según corresponda, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al instituto, en términos de lo dispuesto en la presente ley y demás normativa aplicable, así como los convenios celebrados entre el instituto y el ente obligado, en los casos que así proceda."</p>
<p>(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)</p> <p><b>"Artículo 43.</b> Tienen el carácter de obligatorias las retenciones que el ente obligado descuenta de las <u>percepciones constantes a los afiliados</u>, por concepto de créditos que como deudor principal o aval haya suscrito."</p>		<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2017)</p> <p><b>"Artículo 43.</b> Tienen el carácter de obligatorias las retenciones que el ente obligado descuenta <u>de los ingresos totales o la pensión, según corresponda, a los afiliados</u>, por concepto de créditos que como deudor principal o aval haya suscrito."</p>

229. Ahora bien, una vez que se han expuesto las reformas anteriores, a continuación se analizará si en relación con los numerales impugnados y que fueron objeto de las reformas de veintidós de marzo de dos mil diecisiete y de





veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se actualiza la causa de improcedencia contenida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la cesación de efectos.

230. Al respecto, este Tribunal Pleno ha resuelto que existe un nuevo acto legislativo que conlleva el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma impugnada si se actualizan los dos siguientes aspectos:

231. I. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,

232. II. Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

233. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, puesto que es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

234. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

235. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición



al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

236. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia o el sobreseimiento de un asunto, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

237. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven, precisamente, del producto del Poder Legislativo.

238. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

239. De esta forma, el criterio que actualmente rige para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, debe existir un **cambio en el sentido normativo** de la norma impugnada.

240. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

241. En el caso, se actualiza el primer requisito, relativo a que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo, en relación con los artículos 2, 12, 13,



41 y 42 de la Ley del Instituto de Crédito de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

242. Es así, pues este procedimiento tuvo origen en la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, presentada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y el diputado Jaime Álvarez Cisneros, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano en sesión ordinaria de la Asamblea de la LII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos; iniciativa que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación para su análisis y dictamen correspondiente, donde se determinó que las propuestas de la iniciativa resultan procedentes por no contravenir ninguna disposición y, finalmente, se aprobó y ordenó publicar. La publicación se llevó a cabo en el Periódico Oficial Local el veintidós de marzo de dos mil diecisiete. En este sentido, se desahogaron y agotaron las diferentes etapas del procedimiento legislativo.

243. Del mismo modo, los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno de Morelos, también fueron sometidos a un procedimiento legislativo para su modificación; el cual tuvo origen en la iniciativa de decreto presentada por la diputada Beatriz Vicera Alatraste el trece de julio de dos mil diecisiete, que tras ser aprobada fue publicado el Decreto el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

244. Por tanto, a continuación, se analiza si los decretos legislativos generaron una modificación en sentido normativo que ocasione la cesación de efectos de las normas impugnadas.

245. Respecto al artículo 2 se colma este requisito, toda vez que previo a la reforma de veintidós de marzo de dos mil diecisiete la interpretación de la norma correspondía a "*la persona titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de*



la secretaría o dependencia coordinadora del sector al que pertenezca el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con la opinión de la persona titular de la dirección general de dicho instituto", y ahora a "la autoridad competente". En este sentido, existe un cambio en el sentido normativo de la norma, en relación con qué autoridad será competente para interpretarla.

246. Respecto del artículo 3 de la ley del instituto, debe recordarse que fueron impugnadas sus fracciones XII y XXVI, las cuales fueron modificadas a través de la reforma del veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete; sin embargo, estas modificaciones no tienen un sentido normativo, pues la fracción XII únicamente fue reformada para corregir una errata –antes se refería a la "preste ley", por lo que se corrigió para decir "presente ley"–. Mientras que en el caso de la fracción XXVI no se hizo modificación en el contenido de la norma, pues únicamente se recorrió una posición en la numeración correspondiente –ahora esta fracción se enumera XXVII– y se agregó al final de la fracción la conjunción "y" para permitir insertar una fracción adicional. Todo lo cual no constituye un cambio normativo, porque el artículo 3 referido no forma un sistema de normas, sino que contempla diversas definiciones que serán empleadas a lo largo de la ley del instituto. Por tanto, las fracciones XII y XXVI del artículo 3 no han sufrido un cambio normativo.

247. Por lo que hace al artículo 8 de la ley del instituto, si bien el Municipio impugnó las fracciones II, III y VIII, se advierte que las dos primeras no han sido modificadas en forma alguna; sin embargo, la fracción VIII sí fue sometida a una modificación en sentido normativo, pues originalmente esta fracción determinaba que el patrimonio del instituto se conformaba, entre otros, por los intereses que se obtuvieran por cualquier título. Y, con motivo de la reforma publicada el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, ahora se delimitó que el patrimonio del instituto se conforma por los intereses que se obtengan de las inversiones y operaciones que realice el instituto.

248. En este sentido, a diferencia de la redacción impugnada –que era mucho más amplia–, el texto vigente de la norma fue acotado y se limita a los intereses



obtenidos por inversiones y operaciones realizadas por el instituto. De esta manera, existe un cambio en sentido normativo, exclusivamente, respecto de la fracción VIII del artículo 8 de la ley del instituto de crédito. No así de sus fracciones II y III.

249. En el artículo 12 de la ley del instituto se modificó la conformación del Consejo Directivo del instituto, en este sentido, anteriormente eran parte del mismo el titular de la Secretaría de Gobierno, titular de la Secretaría del Trabajo y consejero jurídico, todos del Poder Ejecutivo Estatal, quienes ya no forman parte de este Consejo, mientras que se agregó la participación del titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo Estatal, así como una persona representante de las agrupaciones y asociaciones de trabajadores, pensionados y jubilados de los entes públicos obligados. De esta manera, se advierte un cambio normativo en el artículo 12 de la ley del instituto, porque se modificó la conformación del Consejo del instituto.

250. El artículo 13 de la ley del instituto establecía que en las sesiones del Consejo Directivo, previa solicitud y autorización, podrá asistir un invitado nombrado por los representantes de las Asociaciones de Pensionados del Gobierno del Estado de Morelos, Ayuntamientos, entidades estatales y municipales; ahora bien, con la reforma de veintidós de marzo de dos mil diecisiete se modificó el sentido normativo del artículo en el sentido de que podrá asistir un invitado en representación de la parte patronal y trabajadora de los Ayuntamientos, organismos descentralizados, desconcentrados y paraestatales, siempre y cuando se encuentren al corriente en el pago de sus cuotas al instituto. De esta manera, el artículo 13 constituye un nuevo acto legislativo porque antes contemplaba la posibilidad de que asistiera un representante de las asociaciones de pensionados, y ahora se prevé que puede ir un representante de la parte patronal y trabajadora de los Ayuntamientos, organismos descentralizados, desconcentrados y paraestatales.

251. El artículo 15 de la ley del instituto de crédito fue impugnado en sus fracciones III y XII, las cuales no han sufrido cambio alguno. Únicamente se destaca que, mediante decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos



mil diecisiete, el contenido de la fracción XII se recorrió para ocupar ahora el lugar de la fracción XIII, sin que se haya alterado en forma alguna el contenido. Por tanto, el artículo 15 no ha sido modificado en las fracciones que son materia de esta impugnación.

252. Por su parte, el artículo 18 de la ley del instituto fue impugnado en su fracción XI, en la que se prevé que el director general del instituto cuenta con diversas atribuciones, en específico las de determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan con las obligaciones y se respeten sus derechos. De esta manera, mediante decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de la entidad, se adicionaron tres fracciones (XI, XII y XIII), por lo que la fracción impugnada (originalmente XI) fue recorrida para ocupar, actualmente, la posición de la fracción XIV. Sin embargo, este corrimiento en la numeración no constituye un cambio en sentido normativo, pues el contenido íntegro de esta fracción sigue siendo exactamente igual al impugnado en esta controversia.

253. Asimismo, importa destacar que el artículo 26 de la ley del instituto de crédito fue impugnado en su totalidad y en forma global por disponer las atribuciones de los entes obligados relacionadas con la prestación de seguridad social en materia de vivienda a los servidores públicos locales o pensionistas. De este modo, mediante reforma publicada el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se adicionó a este sistema normativo la obligación de los entes de proporcionar, en las visitas de verificación del instituto de crédito, los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo. De este modo, toda vez que el Municipio promovente hizo valer un concepto de invalidez global en torno a este artículo, se estima que la adición de esta obligación a cargo de los Ayuntamientos, sí debe entenderse como un nuevo acto legislativo en sentido normativo, pues la modificación incide en el sistema de seguridad social en materia de vivienda y en la forma en la que los Municipios deben cumplir con las obligaciones previstas en la ley del instituto de crédito.

254. En el artículo 41 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos se modificó el porcentaje de las



aportaciones obligatorias a cargo de los entes obligados cuya base de cotización era del 6% sobre las "*percepciones constantes*" de los afiliados para quedar en el 2.25% sobre los "*ingresos totales*". Del mismo modo, mediante la reforma posterior de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se hizo una modificación menor a la redacción de la norma. Esto constituye un cambio normativo sustancial en las aportaciones que deben pagar los entes obligados.

255. Por su parte, en el artículo 42 de la ley del instituto se disminuyeron las cuotas a cargo de los afiliados que deben ser enteradas al instituto del 6% al 2.25%, y se modificó la base de cotización que era "*sobre las percepciones constantes*" y ahora es "*sobre sus ingresos totales*", por lo cual se modifica el sentido del artículo en sentido normativo. Del mismo modo, mediante la reforma posterior de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se hizo una modificación menor a la redacción de la norma.

256. Finalmente, en el artículo 43 también se acredita un cambio en sentido normativo, pues originalmente se preveía que son obligatorias las retenciones que el ente obligado realice de las "*percepciones constantes de los afiliados*", y ahora, mediante la reforma de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, también se incluye de este carácter obligatorio a las retenciones que se hagan de las pensiones de los pensionistas, por concepto de créditos que como deudor principal o aval haya suscrito. De este modo, se estima que la modificación constituye un cambio en el sentido normativo del artículo 43.

257. En estas condiciones, en el caso se reúnen los requisitos apuntados respecto a los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos pues se llevaron a cabo las diferentes etapas del procedimiento legislativo hasta culminar con su publicación en el Periódico Oficial Local del veintidós de marzo de dos mil diecisiete y **se actualiza un cambio en el sentido normativo** de las disposiciones materia de la reforma.

258. Por tanto, **se sobresee** en la presente controversia constitucional por lo que respecta a los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley



del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.

259. Dicho lo anterior, al concluirse que debe sobreseerse en la controversia respecto del artículo 42 de la ley del instituto de crédito, es innecesario pronunciarse en torno al argumento de improcedencia en el que el Poder Legislativo acusó que esta norma sólo reflejaba el porcentaje de aportación para los afiliados que ya se contemplaba en ordenamientos anteriores, pues a ningún fin práctico conduciría ese estudio, pues la norma ya fue modificada –incluso ya se redujo ese porcentaje de aportación de 6% al 2.25%, como se vio en párrafos anteriores–.

#### 260. **B.2.** *Ley de Transporte del Estado de Morelos*

261. Asimismo, se advierte que esta ley ha sufrido diversas modificaciones. En efecto, mediante Decreto 1488 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el uno de marzo de dos mil diecisiete se reformaron los artículos 111, fracciones III, IV y V, 130, fracción I, párrafo primero, y 135, fracción II, párrafo primero, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Sin embargo, dicha reforma no afecta los artículos impugnados, a saber, 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis, 54 Ter y quinto transitorio.

262. Por otra parte, el dieciséis de julio de dos mil diecisiete se publicó el Decreto Número 2199, mediante el cual se reformaron las fracciones I y IV del artículo 12, XIX y XXX del artículo 14, el párrafo inicial y las fracciones XV, XX, XXI, XXIII y XXIV del artículo 16 y la fracción VII del artículo 28 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Si bien se trata de un decreto de reforma expedido posteriormente a la presentación de la demanda, ello no cobra relevancia ya que no modifica los preceptos impugnados.

263. Posteriormente, el treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete se publicó el Decreto Número 2349, mediante el cual se reformaron la fracción XVI del artículo 2, las fracciones I y XIX del artículo 14, las fracciones XV, XIX, XXIII,





XXV, XXVIII y XIX (sic) del artículo 16, todas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos que, como puede apreciarse, no tienen relevancia para este apartado, pues no alteraron el sentido normativo de las disposiciones impugnadas.

264. El dieciséis de mayo de dos mil dieciocho se publicó el Decreto Número 2857, mediante el cual se reformaron la fracción III del artículo 2, el artículo 6, las fracciones XIX y XXXIII del artículo 14, el primer párrafo del artículo 26 Bis, el primer párrafo y la fracción II del artículo 26 Ter, las fracciones VI y XIII y el párrafo final del artículo 28, los artículos 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 46, los incisos g) y h) de la fracción I del artículo 48, el primer párrafo y la fracción VI del artículo 49, la fracción V del artículo 50; los artículos 53 y 54; la fracción II del artículo 56; el artículo 62, el primer párrafo del artículo 63, el artículo 64, la fracción I del artículo 71, el segundo párrafo del artículo 101, el primer párrafo del artículo 110, el primer párrafo del artículo 133 y el primer párrafo del artículo 134 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Asimismo, se derogaron los artículos 54 Bis y 54 Ter de dicha ley.

265. Finalmente, el once de septiembre de dos mil veinte se publicó el Decreto Número 704 mediante el cual se reformó la fracción I del artículo 117 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, en materia de protección a la mujer y a fin de evitar la violencia simbólica y mediática generada por la publicación y difusión de anuncios sexistas o estereotípicos que asocien o sean denigrantes o generen violencia en contra de las mujeres.

266. De este modo, el único de los decretos posteriores que tiene un impacto en la presente controversia constitucional –en cuanto a la Ley de Transporte del Estado de Morelos– es el decreto publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, en el que se advierte que fueron modificados los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 54 aquí impugnados, y que fueron derogados los artículos 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

267. De este modo, para constatar si las modificaciones antes señaladas constituyen un nuevo acto legislativo en sentido normativo, a continuación se realizará la comparación entre el texto impugnado con la actual redacción de las normas.



Ley de Transporte del Estado de Morelos <u>impugnada</u> (publicada el 22 de julio de 2016)	Ley de Transporte del Estado de Morelos <u>reformada</u> el 16 de mayo de 2018
<p>(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)</p> <p>"<b>Artículo 26 Bis.</b> Para efectos de esta ley, las <u>zonas</u> de tránsito controlado son sistemas de control y regulación del tránsito en zonas urbanas específicas de las ciudades.</p> <p>"Estas zonas serán determinadas por la secretaría, conjuntamente con otras autoridades estatales y municipales competentes, de conformidad con la normativa aplicable."</p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 16 de mayo de 2018)</p> <p>"<b>Artículo 26 Bis.</b> Para efectos de esta ley, las <u>áreas</u> de tránsito controlado son sistemas de control y regulación del tránsito en zonas <u>específicas, sean urbanas, metropolitanas o rurales.</u></p> <p>(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)</p> <p>"Estas zonas serán determinadas por la secretaría, conjuntamente con otras autoridades estatales y municipales competentes, de conformidad con la normativa aplicable."</p>
<p>(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)</p> <p>"<b>Artículo 26 Ter.</b> <u>Las zonas de tránsito controlado</u> comprenderán los siguientes aspectos:</p> <p>"I. Priorización del tránsito peatonal, mediante la ejecución de programas y proyectos que incentiven la infraestructura peatonal, integrando los conceptos de accesibilidad universal;</p> <p>"II. Regulación de la operación de los sistemas de transporte, considerando los sistemas no motorizados y, en su caso, la interconexión de modos de transporte, y</p> <p>"III. Las demás que determine el reglamento."</p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 16 de mayo de 2018)</p> <p>"<b>Artículo 26 Ter.</b> <u>Las vialidades de tránsito en las áreas que se aluden</u> comprenderán los siguientes aspectos:</p> <p>(Adicionada, P.O. 22 de julio de 2016)</p> <p>"I. Priorización del tránsito peatonal, mediante la ejecución de programas y proyectos que incentiven la infraestructura peatonal, integrando los conceptos de accesibilidad universal;</p> <p>(Reformada, P.O. 16 de mayo de 2018)</p> <p>"II. Regulación de la operación de los <u>Sistemas de Transporte</u>, considerando los sistemas no motorizados y, en su caso, la interconexión de modos de transporte, <u>proveyendo para ello, las que se indiquen en los artículos 32 y 33 de la presente ley, podrán prestar el servicio por las vías alternativas, incluyendo las colonias rurales nacientes;</u> y,</p> <p>(Adicionada, P.O. 22 de julio de 2016)</p> <p>"III. Las demás que determine el reglamento."</p>



(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)  
**"Artículo 38 Bis.** Corresponde a la secretaría la planeación del desarrollo de la movilidad y el transporte, atendiendo a políticas y proyectos sustentables que produzcan la mayor satisfacción de los usuarios y la minimización de las externalidades negativas, considerando un sistema que atienda, de manera integral y masiva, los desplazamientos de las personas.

"Se entiende como transporte masivo el que permite el traslado de mayor número de usuarios en tiempos cortos y largos trayectos, con visión regional y conurbada, cuyas características en la prestación del servicio sean la seguridad, la comodidad y la confiabilidad, utilizando vehículos adecuados para tener emisiones contaminantes atmosféricas reducidas."

(Reformado, P.O. 16 de mayo de 2018)  
**"Artículo 38 Bis.** Corresponde a la secretaría la planeación del desarrollo de la movilidad y el transporte, atendiendo a políticas públicas, proyectos sustentables y sostenibles, que produzcan la mayor satisfacción y atención de los usuarios, para lo cual otorgará a los concesionarios y permisionarios las mejores condiciones para brindar el mejor servicio posible a la ciudadanía.

"Se entenderá como Sistema de Transporte Público a la conceptualización del artículo 54 de esta ley, con la finalidad de trasladar al mayor número de usuarios en tiempos cortos y largos trayectos, con visión conurbada, cuyas características en la prestación del servicio sean la seguridad, la comodidad y la confiabilidad, utilizando vehículos adecuados que utilicen combustibles extraídos de las fuentes renovables o que preferentemente sean amigables y sustentables con el medio ambiente.

"La Secretaría de Movilidad y Transporte del Gobierno del Estado de Morelos, deberá homologar los años de vida útil de los vehículos con la normativa federal, pero tomando en cuenta las características físicas-geográficas-terrestres y de urbanidad propias para el Estado de Morelos; para lo cual, en su caso, se procurará fomentar e incentivar recursos para la renovación o adquisición de unidades nuevas."

(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)  
**"Artículo 38 Ter.** El Sistema Integrado de Transporte Masivo fungirá como medio de coordinación de la secretaría con las autoridades y dependencias federales, con la inclusión de los sectores social y privado, que coadyuven a desarrollar un

(Reformado, P.O. 16 de mayo DE 2018)  
**"Artículo 38 Ter.** La secretaría fungirá como medio de coordinación entre el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencias de los tres órdenes y niveles de gobierno para lograr los fines a que se refiere el artículo que



servicio accesible a la mayoría de la población, que tenga como objetivos:

"I. Gestionar proyectos de infraestructura de transporte masivo con alta rentabilidad social, en sus diversas modalidades, que permitan acciones de cofinanciamiento con las autoridades locales, propiciando la participación de la inversión privada; y,

"II. Promover el fortalecimiento institucional de las autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, conurbado, metropolitano y suburbano."

(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)  
"Artículo 38 Quater. El Sistema Integrado de Transporte Masivo se establecerá mediante los siguientes elementos mínimos:

"I. Infraestructura y equipamiento de transporte masivo, y

"II. Unidades vehiculares especializadas.

antecede; para lo cual de manera enunciativa más no limitativa cuenta con las siguientes atribuciones:

"I. Gestionar proyectos de infraestructura de transporte con alta rentabilidad social, en sus diversas modalidades, que permitan acceder a créditos de instituciones financieras o comerciales, de desarrollo, fiduciarias o inversión privada;

"II. Promover el fortalecimiento institucional de las autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración del Sistema de Transporte Público;

"III. Promover la creación de fideicomisos del ramo del transporte, de carácter o con recursos cuyo origen sea privado, cuya regulación y funcionamiento estará sujeto a la normativa de la materia, con el fin de que se generen beneficios para los concesionarios, permisionarios y cualquier otra persona relacionada con el Sistema del Transporte Público, según el fin que se determine en la creación del propio fideicomiso; y,

"IV. Las demás que determine la normativa aplicable."

(Reformado, P.O. 16 de mayo de 2018)  
"Artículo 38 Quater. El Sistema de Transporte Público considerará los siguientes elementos mínimos:

"I. Las bases, paradas, terminales y los servicios auxiliares del transporte o cualquier infraestructura que se requiera, y

"II. Las unidades vehiculares adecuadas que utilicen preferentemente combusti-



"Adicionalmente, en este sistema podrá contarse con otros elementos, tales como el sistema de telemetría y los mecanismos de pago o prepago de los servicios; lo anterior en los términos que al efecto señale el reglamento.

"Para el funcionamiento y operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, la secretaría y los sectores social y privado **podrán constituir fondos cuyos recursos serán administrados y operados a través de uno o varios fideicomisos,** mismos que deberán contar con un comité técnico, estando obligados, cuando menos, a:

- "I. Administrar cautelosamente los recursos, a fin de permitir el cumplimiento efectivo de sus fines;
- "II. Crear mecanismos e incentivos para nutrirse de recursos; y,
- "III. Realizar las provisiones necesarias a fin de procurarse solvencia.

**"Los recursos de los fideicomisos se aplicarán para los fines que se determinen en el instrumento que los constituya y rija."**

(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016)  
**"Artículo 54 Bis.** La concesión para la prestación del servicio en zonas metropolitanas y corredores troncales de transporte masivo, únicamente se otorga a las personas morales constituidas en empresas que cumplan los requisitos establecidos en esta ley, su reglamento y demás

bles extraídos de las fuentes renovables, que sean amigables y sustentables con el medio ambiente para tener bajas emisiones contaminantes atmosféricas.

"Para estos efectos se entiende que son fuentes renovables aquéllas que por su naturaleza o mediante un aprovechamiento adecuado se consideran inagotables, tales como la energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la energía hidráulica tanto cinética como potencial, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos en sus distintas formas; la energía geotérmica, y la energía proveniente de la biomasa o de los residuos o biocombustibles. Asimismo, se considera generación la conversión sucesiva de la energía de las fuentes renovables en otras formas de energía.

"Adicionalmente, podrá contarse con otros elementos, tales como el sistema de telemetría y los mecanismos de pago o prepago de los servicios; lo anterior en los (sic) términos que al efecto señale el reglamento."

**Artículo 54 Bis.**" (Derogado, P.O. 16 de mayo de 2018)



disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, debiendo conservar durante la vigencia, el tipo de sociedad, objeto social exclusivo para transporte y sus servicios auxiliares, personalidad jurídica y razón social con la que obtuvo la concesión, así como el número de accionistas y capital social."	
(Adicionado, P.O. 22 de julio de 2016) <b>"Artículo 54 Ter.</b> La concesión otorgada a las personas morales constituidas en empresas, autoriza y ampara la cantidad de vehículos que arrojen los estudios de factibilidad realizados en la zona donde habrá de prestarse el servicio de transporte público de pasajeros con o sin itinerario fijo."	<b>"Artículo 54 Ter."</b> (Derogado, P.O. 16 de mayo de 2018)

268. Como se puede apreciar en el cuadro anterior, **prácticamente todas** las normas impugnadas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, **han sufrido un cambio en sentido normativo** con motivo del decreto de reformas publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

269. Primero, porque son producto del procedimiento legislativo que se originó con motivo de la iniciativa de decreto presentada por la diputada Norma Alicia Popoca Sotelo, que fue turnada a la Comisión de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación para la elaboración del dictamen correspondiente y que concluyó con la aprobación del Decreto Número 2857, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

270. Y, en segundo lugar, porque todas las normas impugnadas –con excepción de la disposición transitoria quinta– fueron modificadas en sentido normativo e, incluso, los artículos 54 Bis y 54 Ter fueron derogados.

271. De hecho, como se puede advertir en los antecedentes del Decreto 2857 antes referido, la finalidad de este paquete de reformas a la Ley del Transporte del Estado de Morelos fue fortalecer el sistema de transporte público "*derogando el Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual nunca estuvo en operación, así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema*".



272. Con el nuevo sistema se crean las "áreas de tránsito controlado" que antes eran conocidas como "zonas de tránsito controlado". En el caso del artículo 26 Bis ahora se contemplan –además– a las zonas urbanas, metropolitanas y rurales de las ciudades del Estado de Morelos, siendo que antes de la reforma únicamente se contemplaban a las zonas urbanas exclusivamente. En el artículo 26 Ter se amplía que el transporte público podrá prestar servicio en vías alternativas incluyendo colonias rurales nacientes, lo que en la redacción anterior no se preveía. De esta manera, es claro que los artículos 26 Bis y 26 Ter tuvieron una modificación en sentido normativo.

273. Los artículos 38 Bis, 38 Ter y 38 Quater, también fueron modificados en sentido normativo. El artículo 38 Bis ahora contempla, a diferencia de la redacción anterior, que la planeación y desarrollo de la movilidad y del transporte deben atender a proyectos sustentables y sostenibles, por lo que la secretaría deberá otorgar a concesionarios y permisionarios las mejores condiciones para brindar el mejor servicio. Asimismo, que el servicio debe ser prestado con vehículos adecuados que utilicen combustibles de fuentes renovables o preferentemente amigables –antes sólo se pedía que fueran vehículos con emisiones contaminantes reducidas–.

274. En el artículo 38 Ter se establece que la secretaría será el medio de coordinación entre el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencia de los tres órdenes y niveles de gobierno –antes esa posición era ocupada por el anterior Sistema Integrado de Transporte Masivo con inclusión de los sectores social y privado–. Además, antes de la reforma, se establecía que el sistema debía gestionar proyectos de infraestructura de transporte masivo que permitieran acciones de cofinanciamiento con las autoridades locales, mientras que ahora se establece que la secretaría es quien tiene, entre otras, la atribución de gestionar proyectos que permitan acceder a créditos.

275. En el artículo 38 Quater se desarrolla, con mayor detenimiento, el nuevo Sistema de Transporte Público, en el que a diferencia del anterior, deberá contar con bases, paradas, terminales y servicios auxiliares; así como las unidades vehiculares adecuadas que utilicen preferentemente combustibles extraídos de las fuentes renovables, que sean amigables y sustentables con el medio ambiente como lo son la energía solar, eólica, hidráulica y cinética; y también se



contempla que este sistema podrá contar con otros mecanismos de pago o prepagado de los servicios.

276. Por otra parte, el artículo 54 también fue modificado normativamente, pues la norma impugnada contemplaba la posibilidad de las personas físicas titulares de concesiones, de incorporarse o conformarse en personas morales constituidas como empresas. Ahora, tras la reforma de dos mil dieciocho, este precepto sustituyó el término "persona física" por "persona jurídica individual" –que entraña una naturaleza distinta– para conformar personas jurídicas colectivas. En este sentido, el artículo 54 también fue modificado en sentido normativo.

277. Ahora bien, como se pudo apreciar en páginas anteriores, el decreto de reformas publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho también tuvo por objeto derogar los artículos 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.

278. No obstante, en cuanto a la disposición transitoria quinta del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos –también impugnada en esta controversia–, debe recordarse que consiste en la autorización al Ejecutivo Estatal a través de las Secretarías de Hacienda y de Movilidad y Transporte, para realizar las acciones necesarias para la constitución de los fideicomisos a que se refiere dicho decreto. En este sentido, no se advierte que esa disposición haya sido derogada o modificada con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia y, por el contrario, se estima que está dirigida no sólo a constituir fideicomisos relacionados con la Ley de Transporte sino también, a los previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos que, como se verá a continuación, no ha sufrido cambio normativo en los artículos que se impugnan en esta vía.

279. Por lo anterior, fueron modificados en sentido normativo los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 54 aquí impugnados, y fueron derogados los artículos 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, de manera que **se sobresee** en la presente controversia constitucional por lo que hace a dichas normas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.

280. **B.3.** *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.*





281. Por Decreto 1481, publicado el uno de marzo de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos se reformaron los artículos 172, 207, fracciones I, II, III, IV y V, y 209 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Y, en Decreto 1805 publicado en el Periódico Oficial Local el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete se reformaron los artículos 40 y 127 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Ahora bien, en relación con esta ley sólo fueron impugnados los artículos 136 Bis y 136 Ter, por lo que la reforma citada no incide en las normas que serán objeto de análisis en el fondo de la presente controversia constitucional.

282. Del mismo modo, se aprecia que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos fue modificada en otras ocasiones: el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, el diecisiete de julio de dos mil diecinueve, el once de marzo de dos mil veinte y el doce de agosto de dos mil veinte, y en ninguna de esas ocasiones se modificaron en forma alguna los artículos 136 Bis y 136 Ter impugnados.

283. En consecuencia, **al subsistir la materia de impugnación de esta controversia constitucional por lo que hace a los artículos 136 Bis y 136 Ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, adicionados mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos**, publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como de la disposición transitoria quinta de dicho decreto, **la presente controversia constitucional deberá ocuparse de analizar y resolver la constitucionalidad del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos impugnado por vicios en el procedimiento legislativo** –lo cual se hará más adelante–.

#### 284. **C. Falta de legitimación**

285. El Poder Legislativo argumenta que el Municipio no tiene interés legítimo porque no existe afectación a su esfera de atribuciones, en virtud de que el Poder Legislativo cuenta con facultades para expedir, aclarar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y la administración interior del Estado.



286. Por su parte, las autoridades demandadas secretario de Gobierno y Poder Ejecutivo del Estado de Morelos hicieron valer como causa de improcedencia que el Municipio actor carece de legitimación activa, toda vez que alegan que no han realizado acto alguno que invada su competencia. Asimismo, alegan que por esta razón no tienen legitimación pasiva.

287. Ahora bien, dado que se trata de dos causales de improcedencia hechas valer contra actos distintos, a continuación se estudiará, en primer término, la causal esgrimida respecto de los Decretos Números novecientos noventa y novecientos noventa y uno emitidos por el Congreso del Estado de Morelos y, en segundo lugar, el planteamiento hecho valer por el Ejecutivo del Estado de Morelos y el secretario de Gobierno de esa entidad que involucran el fondo del asunto.

288. **C.1. Falta de legitimación de la parte actora para impugnar los Decretos Números Novecientos Noventa y Novecientos Noventa y Uno**

289. El Municipio actor impugna los Decretos Números Novecientos Noventa y Novecientos Noventa y Uno que autorizan al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contraten.

290. El Poder Ejecutivo estima que estos actos no afectan el interés legítimo del Municipio actor. En este sentido, a continuación se analiza la causa de improcedencia propuesta.

291. El artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General<sup>28</sup> prevé que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino

<sup>28</sup> **Constitución General**

"**Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...



cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive las que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en la Constitución, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente. Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

292. Los artículos 70 y 80 de la Constitución del Estado de Morelos prevén la hacienda pública del Estado de Morelos y la responsabilidad del gobernador sobre ésta.<sup>29</sup> Por su parte, los artículos 115, base IV, de la Constitución General<sup>30</sup>

---

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."

<sup>29</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

"**Artículo 70.** Son facultades del gobernador del Estado:



"...

"V. Como responsable de la administración pública y de la hacienda pública; cuidar de la legal recaudación e inversión de los caudales públicos."

"**Artículo 80.** La hacienda pública se integra:

"I. Por los bienes públicos y privados propiedad del Estado.

"II. Por los ingresos previstos anualmente en la ley correspondiente.

"III. Por el gasto público, que estará contenido en el Presupuesto de Egresos que en Ley se expida anualmente.

"IV. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"V. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"VI. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"VII. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"VIII. (Derogada, P.O. 26 de noviembre de 1980)

"IX. Por las obligaciones a cargo del Estado, derivadas de empréstitos, garantías, avales, contratos de colaboración público privada y demás actos jurídicos cuya vigencia abarque más de un ejercicio fiscal."

### <sup>30</sup> **Constitución General**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.



y 115, fracción III, de la Constitución del Estado de Morelos<sup>31</sup> disponen que las participaciones federales forman parte de la hacienda pública municipal. El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prevé que los Municipios podrán convenir que la entidad correspondiente afecte, entre otras, sus participaciones del Fondo General de Participaciones, como fuente de pago de obligaciones contraídas por los mismos, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público Único, a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.<sup>32</sup> Asimismo, los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal<sup>33</sup> y 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

<sup>31</sup> **Constitución General** (sic)

"**Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado."

<sup>32</sup> **Ley de Coordinación Fiscal**

"**Artículo 9o.** Las participaciones que correspondan a las entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Los Municipios podrán convenir que la entidad correspondiente afecte sus participaciones o aportaciones susceptibles de afectación, para efectos de lo establecido en el párrafo anterior de este artículo.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice."

<sup>33</sup> **Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Morelos**

"**Artículo 6.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las Legislaturas Locales establecerán su



Morelos<sup>34</sup> prevén que las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos,

distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

N. de E., en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Adicionado, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley. Los gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

N. de E., en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica la ley.

(Adicionado, D.O.F. 9 de diciembre de 2013)

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

#### <sup>34</sup> Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

"**Artículo 6.** A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total; ..."

"**Artículo 8.** El Gobierno del Estado, por conducto de la secretaría de despacho encargada de la hacienda pública, entregará a los Municipios las participaciones, por los distintos fondos y conceptos participables que les correspondan, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de los recursos de la Federación. El retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargo que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones y se sujetará a lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación. De las liquidaciones



nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse.

293. Por su parte, los artículos 40, fracción X, y 115, párrafo cuarto, inciso c), de la Constitución del Estado de Morelos;<sup>35</sup> 12, fracción IX, 71 y 75 de la Ley de Deuda Pública Local, publicada en el Periódico Oficial el 16 de marzo de 2016<sup>36</sup> (Ley que sirvió de fundamento a los decretos impugnados); y 9 de la Ley

---

que haga la secretaría de despacho encargada de la hacienda pública a los Municipios les entregará constancia pormenorizando cada uno de los conceptos."

<sup>35</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

**"Artículo 40.** Son facultades del Congreso:

"...

**"X.** En materia de deuda pública:

**"a)** Establecer, observando las prohibiciones y limitaciones previstas por el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la expedición de una ley, las bases conforme a las cuales el Estado, los Municipios, los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal y paramunicipal y los organismos y empresas intermunicipales, podrán contratar obligaciones o empréstitos, siempre que los recursos correspondientes se destinen a inversiones públicas productivas, así como fijar anualmente en las Leyes de Ingresos del Estado y de los Municipios los conceptos y montos respectivos.

**"b)** Autorizar, conforme a las bases establecidas en la ley, al Estado, a los Municipios, a los organismos descentralizados estatales o municipales, a las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, a los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal y paramunicipal y a los organismos y empresas intermunicipales, para la contratación de empréstitos o créditos; para la afectación como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, de los ingresos que les correspondan o, en su caso, de los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto al cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos; y para las demás modalidades y actos jurídicos que, en términos de lo previsto por la misma la requieran."

**"Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"Los gobiernos municipales requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado para:

**"a)** Contratar obligaciones o empréstitos;

**"b)** Celebrar contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública; y,

**"c)** Afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos."

<sup>36</sup> **Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos**

**"Artículo 12.** Son atribuciones del Congreso del Estado de Morelos:

"...



de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos<sup>37</sup> prevén la facultad del Congreso para autorizar la afectación de las participaciones que corresponden

"IX. Autorizar al Estado y a los Municipios a afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente, así como de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable."

**"Artículo 71.** El Estado y los Municipios podrán, con la autorización previa del Congreso emitida mediante ley o decreto, afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que contraten directamente o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable, incluidos sus accesorios. Asimismo, el Estado y los Municipios podrán afectar en los términos señalados, los derechos al cobro de los ingresos antes referidos.

"Igualmente, sujeto a las limitaciones previstas en la ley de la materia, el Estado y los Municipios podrán, con la autorización previa del Congreso emitida mediante ley o decreto, afectar como fuente o garantía de pago de financiamientos que contraten directamente, las aportaciones federales que en términos de la legislación federal sean susceptibles de afectación, incluidos sus accesorios. Asimismo, el Estado y los Municipios podrán afectar en los términos señalados, los derechos al cobro de las aportaciones federales antes referidas.

"En el caso de financiamientos cuya garantía o fuente de pago sean las aportaciones federales, los recursos correspondientes únicamente podrán destinarse a los fines previstos en la ley federal que las regula, siempre que los mismos sean, adicionalmente, considerados inversiones públicas productivas en términos de lo previsto por esta ley."

**"Artículo 75.** Las participaciones federales y las aportaciones federales únicamente podrán ser afectadas, en los términos del artículo 71 de esta ley, para el pago de obligaciones, directas o contingentes, según corresponda, que contraigan el Estado o los Municipios con autorización del Congreso e inscritas a petición de dichas entidades en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado de Morelos, en favor de la Federación, de instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Los Municipios podrán afectar en favor del Estado las participaciones que en ingresos federales les correspondan, en los casos en que así lo acuerden, por escrito."

<sup>37</sup> **Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos**

**"Artículo 9.** Las participaciones que corresponden a los Municipios del Estado son inembargables y no estarán sujetas a retención, ni podrán afectarse a fines específicos, salvo para el pago de obligaciones contraídas en los términos de lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.

N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículo primero transitorio del decreto que modifica la ley.

(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008)

"La afectación de participaciones como garantía o fuente de pago de obligaciones contraídas por los Municipios, deberá ser previamente autorizada por el Cabildo y por el Congreso del Estado en





al Estado o a los Municipios, como fuente o garantía de pago. Asimismo, conforme al artículo 13 de la Ley de Deuda Pública Local, publicada el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis es facultad del Poder Ejecutivo realizar dicha afectación autorizada por el Congreso, y hacer los pagos por cuenta y orden de los Municipios, con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan.<sup>38</sup> El artículo 15 de la Ley de Deuda Pública local prevé la facultad de los Ayuntamientos para afectar, previa autorización del Congreso, como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente los Municipios o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, entre otras, las participaciones federales, así como instruir al Poder Ejecutivo del Estado para que realice pagos por cuenta y orden de los Municipios con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan.<sup>39</sup>

términos de lo previsto por la Constitución del Estado y por las Leyes de Deuda Pública y de Contratos de Colaboración Público Privada estatales.

"La compensación entre el derecho del Municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con el Gobierno del Estado o con la Federación por créditos de cualquier naturaleza, sólo podrá llevarse a cabo siempre y cuando exista el acuerdo entre las partes interesadas y operará en los términos de la legislación aplicable."

<sup>38</sup> **Ley de Deuda Pública Local**

"**Artículo 13.** Al Poder Ejecutivo del Estado le compete:

"...

"**IX.** Afectar, previa autorización del Congreso, como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que contrate directamente el Estado o de aquellos en los que funja como garante, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que pueda disponer de conformidad con la legislación aplicable y realizar en su caso, los pagos que correspondan mediante dichas garantías o fuentes de pago;

"...

"**XIII.** Realizar, previa instrucción de los Ayuntamientos, pagos por cuenta y orden de los Municipios, con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan; ..."

<sup>39</sup> **Ley de Deuda Pública Local**

"**Artículo 15.** Los Ayuntamientos tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

"...

"**X.** Afectar, previa autorización del Congreso, como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente los Municipios o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable y realizar, en su caso, los pagos que correspondan mediante dichas garantías o fuentes de pago;



294. Una vez autorizada la afectación y los mecanismos legales por el Congreso, el Estado y los Municipios podrán celebrar, por conducto de sus funcionarios legalmente autorizados al efecto, los actos jurídicos y demás instrumentos legales que los formalicen.<sup>40</sup>

295. De esta manera, conforme al marco normativo vigente al momento de expedirse los Decretos Números Novecientos Noventa y Novecientos Noventa y Uno, los Municipios tienen derecho a recibir por lo menos un 20 % de las participaciones que corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones y su afectación sólo puede hacerse previa autorización del Congreso, mediante la celebración de los mecanismos legales por los funcionarios municipales, y la solicitud al Ejecutivo del Estado para que la efectúe.

296. Asimismo, el procedimiento para la afectación de las participaciones federales del Fondo General de Participaciones que corresponden al Municipio se distingue del procedimiento para la afectación de las participaciones que corresponden al Estado. De esta forma, los Decretos Números Novecientos Noventa y Novecientos Noventa y Uno al prever la afectación de las participaciones federales que le corresponden al Estado de Morelos y no la afectación de las participaciones que corresponden a los Municipios, no afectan la esfera constitucionalmente protegida del Municipio actor, ya que sus participaciones no están previstas como garantía en los citados decretos.

297. Por tanto, **debe sobreseerse respecto de los Decretos Números Novecientos Noventa y Novecientos Noventa y Uno**, toda vez que se surte la causal de improcedencia por falta de interés legítimo del Municipio actor,<sup>41</sup> con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en

"...

"XIV. Instruir al Poder Ejecutivo del Estado para que realice pagos por cuenta y orden de los Municipios con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan; ..."

<sup>40</sup> "Artículo 77. Una vez autorizada por el Congreso la celebración de los mecanismos a que hace mención el artículo anterior, el Estado y los Municipios podrán celebrar, por conducto de sus funcionarios legalmente autorizados al efecto, los actos jurídicos y demás instrumentos legales que los formalicen."

<sup>41</sup> En un caso similar se pronunció en el mismo sentido la Segunda Sala de esta Suprema Corte en las controversias constitucionales 81/2009, 83/2009 y 84/2009, resueltas el tres de marzo de dos mil diez.



relación con los diversos 19, fracción VIII, del propio ordenamiento y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la jurisprudencia P./J. 50/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.",<sup>42</sup> en la que se sostuvo que, "para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones".

### 298. C.2. Argumentos relativos al fondo del asunto

299. Las autoridades demandadas, secretario de Gobierno y Poder Ejecutivo del Estado de Morelos hicieron valer como causa de improcedencia que el Municipio actor carece de legitimación activa, toda vez que alegan que no han realizado acto alguno que invada su competencia. Asimismo, alegan que por esta razón no tienen legitimación pasiva. Por su parte, el Poder Legislativo argumenta que el Municipio de Tlaquiltenango no tiene interés legítimo porque no existe afectación a su esfera de atribuciones, en virtud de que el Poder Legislativo cuenta con facultades para expedir, aclarar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y la administración interior del Estado. Sin embargo, la determinación de si se ha invadido o no la esfera competencial del Municipio es precisamente la cuestión a resolver en el fondo del asunto, por lo que debe **desestimarse** la presente causa de improcedencia<sup>43</sup> y de la lectura de los conceptos de invalidez se advierte un principio de agravio que hace procedente el estudio de fondo de la presente controversia constitucional.

### 300. D. Insuficiencia de conceptos de invalidez.

<sup>42</sup> Registro digital: 181168. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, julio de 2004, página 920, P./J. 50/2004.

<sup>43</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Registro digital: 193266. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, P./J. 92/99.



301. Las autoridades demandadas, Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, argumentan que la parte actora no señala o concreta algún razonamiento capaz de ser analizado ni como causa de pedir encaminado a demostrar intromisión, dependencia, subordinación o transgresión alguna al principio de división de poderes cuando éste es un requisito para la procedencia del estudio de fondo de la controversia constitucional.

302. Al respecto, esta Suprema Corte ha determinado que si bien los conceptos de invalidez deben construir un argumento lógico relativo al fondo del asunto, se puede admitir como tal todo razonamiento que cuando menos para demostrar la inconstitucionalidad contenga la clara expresión de la causa de pedir. De esta manera, si se expresa el agravio que el actor estima que le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, este Alto Tribunal está obligado a estudiar los conceptos de invalidez relativos.<sup>44</sup>

303. De la lectura de los conceptos de invalidez que hace valer la parte actora se advierte que se hacen valer violaciones a diversos preceptos constitucionales, así como argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de los decretos que se impugnan, por lo que es suficiente para abordar su análisis en el fondo del presente asunto.

304. En relación con el argumento encaminado a justificar que no se formulan conceptos de invalidez en contra de un acto específico, sino que se reclaman en forma general los ordenamientos combatidos, de la lectura de los mismos se advierte que se impugnan y formulan conceptos de invalidez destacados respecto de cada uno de los artículos que se combaten de los decretos reclamados. Por esta razón, se desestima la causa de improcedencia de que se trata.

**305. E. Falta de interés legítimo para defender derechos de sus trabajadores.**

<sup>44</sup> Tal como se advierte en el criterio de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.". Registro digital: 177048. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062, P./J. 135/2005.



306. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos argumenta que el Municipio actor hace valer diversos argumentos en los que aduce que los preceptos de las normas generales que impugna son violatorios de los derechos de los habitantes en su territorio como trabajadores del Ayuntamiento, sin que cuente con interés legítimo para hacer valer este tipo de argumentos al no tener relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente se le han conferido.

307. Al respecto es importante precisar que para estar en aptitud de llevar a cabo el estudio de fondo de una controversia constitucional es suficiente con que exista un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor o cualquier otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales. Por otra parte, cuando se encuentran entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.<sup>45</sup>

308. En la especie el Municipio hace valer los siguientes argumentos por violación a los derechos de sus trabajadores:

309. I. Los artículos 8 y 52 de la ley del instituto establecen el cobro de intereses respecto de los cuales no existe motivación o especificación del destino que se dará a estos ingresos. Ahora bien, también alega que ambos artículos son violatorios de la autonomía hacendaria y financiera del Municipio; que se obliga al Municipio a retener y enterar aportaciones generando cargas administrativas complejas y en relación con el artículo 52 de la ley del instituto que la falta de representación en el Consejo Directivo es discriminatoria y lo deja en desventaja.

<sup>45</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.". Registro digital: 2010668. [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, P./J. 42/2015 (10a.).



310. II. El artículo 28 de la ley del instituto suspende los derechos de los trabajadores cuando no se enteren las cuotas respectivas, lo cual es arbitrario e inconstitucional. Sin embargo, en relación con este artículo también adujo que es violatorio de la autonomía hacendaria y financiera del Municipio; que obliga al Ayuntamiento a retener y enterar aportaciones, lo cual genera cargas administrativas complejas y que la falta de representación en el Consejo Directivo del instituto es discriminatoria y lo deja en desventaja.

311. De lo anterior se puede advertir que si bien la parte actora expone diversos argumentos relacionados con los derechos de sus trabajadores, estos argumentos se encuentran entremezclados con alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales por lo que el juicio **debe declararse procedente y analizarse la cuestión planteada**. En consecuencia, se **desestima** la presente causa de improcedencia.

**312. F. Falta de afectación por no haber firmado el convenio de incorporación**

313. Por otra parte, en los conceptos de invalidez formulados por el Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, se sostuvo que la parte actora no tiene el carácter de ente obligado ante la ley, en tanto no suscriba un convenio de incorporación conforme al artículo 25, fracción IV, en relación con el numeral 3, fracción XII, ambos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, lo cual dice no ha acontecido.

314. Así, las autoridades demandadas formulan una causa de improcedencia, relativa a la falta de interés legítimo de la parte actora. Es importante precisar que conforme al artículo 25, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos,<sup>46</sup> los

---

<sup>46</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

**"Artículo 25.** Son entes obligados para efectos de esta ley:

"I. El Poder Ejecutivo Estatal;

"II. El Poder Legislativo Estatal;

"III. El Poder Judicial Estatal;



Ayuntamientos del Estado de Morelos y sus organismos auxiliares se obligan en los términos de la ley y el convenio de incorporación que suscriban, por lo que la sola expedición de la norma es susceptible de afectar el interés legítimo de la parte actora, sin que esté condicionado a que el Municipio firme el convenio de incorporación respectivo. En consecuencia, se desestima la presente causa de improcedencia.

### 315. **G. Legalidad del refrendo y publicación**

316. El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado de Morelos alegan que el refrendo y publicación de los decretos impugnados se realizó con apego a las facultades legales establecidas en los artículos 70, fracción XVII, y 76 de la Constitución Local. Por su parte, el Poder Ejecutivo agrega que estos actos se realizaron con apego a las facultades establecidas en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Publicada del Estado de Morelos y que estos actos no son reclamados por vicios propios.

317. Conforme al artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen la calidad de demandados en la controversia constitucional contra disposiciones generales, los órganos que las hubiesen expedido y promulgado, pues intervinieron en diferentes etapas del procedimiento legislativo con que culminaron, además de que para su validez se requiere tanto de la aprobación como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurren ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general, pero principalmente lograr una adecuada tramitación y resolución de las controversias constitucionales.<sup>47</sup>

<sup>IV</sup>. Los Ayuntamientos del Estado de Morelos y sus organismos auxiliares;

<sup>V</sup>. Los organismos autónomos constitucionales del Estado de Morelos; y,

<sup>VI</sup>. Los organismos auxiliares de la administración pública estatal.

"Los entes a que se refieren las fracciones IV, V y VI del presente artículo, se obligan en los términos de la presente ley y del convenio de incorporación que suscriban con el instituto.

"Quedan excluidos de los beneficios de esta ley los sujetos señalados en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

<sup>47</sup> Apoya lo anterior la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO



318. Por tanto, no procede sobreseer respecto de los actos de promulgación, refrendo y publicación de los decretos que se impugnan en el presente juicio.

319. SÉPTIMO.—**Fijación de los actos impugnados.** En atención al sobreseimiento en relación con:

320. **A.** Los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos;

321. **B.** Los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos;

322. **C.** El Decreto Número Novecientos Noventa por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis;

323. **D.** El Decreto Número Novecientos Noventa y uno por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis;

---

COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.". Registro digital: 172562. [TA]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1534, P. XVI/2007.





324. **E.** El Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis; y

325. **F.** El Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.

326. Se **procede al análisis del fondo del presente asunto en relación con los actos siguientes:**

327. **A.** Artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 28, 49, 52 y transitorios segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de la **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.**

328. **B. Decreto Número Novecientos Noventa y Dos** por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

329. OCTAVO.—**Estudio de fondo**

330. **Tema 1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

331. El Municipio actor impugna los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII en la porción normativa "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18 fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49, 52 y disposiciones transitorias segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.



332. Como quedó dicho en el apartado de las causas de improcedencia, en relación con los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la ley del instituto citada se ha decretado un sobreseimiento, por lo que se analizarán los conceptos de invalidez respecto del resto de las normas impugnadas.

333. Para esta Suprema Corte, por las razones que se dirán enseguida, **son constitucionales** los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49, 52, y disposición transitoria segunda de la ley del instituto de crédito,<sup>48</sup> en tanto obligan al Municipio

<sup>48</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

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

"...

"XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo 25 de la presente ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga.

"XXVI. Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del instituto, integrantes del Consejo Directivo y a todos aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta ley."

**"Artículo 8.** El patrimonio del instituto se constituirá por:

"...

"II. Las aportaciones de los entes obligados;

"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados."

**"Artículo 15.** El Consejo Directivo, además de las señaladas en la ley orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:

"...

"III. Aprobar las reservas financieras que propongan el director general para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados.

"...

"XII. Aprobar, a solicitud del director general, los criterios para condonar los intereses moratorios a los entes obligados, afiliados y acreditados."

**"Artículo 18.** El director general, además de las conferidas por la ley orgánica y demás normativa aplicable, cuenta con las atribuciones siguientes:

"...

"XI. Determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan las obligaciones y se respeten sus derechos establecidos en la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable."

(Reformado, P.O. 21 de julio de 2016)

**"Artículo 25.** Son entes obligados para efectos de esta ley:

"...



a enterar las aportaciones y retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga, así como prever que el incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el reglamento y demás normativa aplicable y el procedimiento para solicitar reintegros por pagos improcedentes; así como la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial según el artículo segundo transitorio.

334. El artículo 115, base III, inciso i) y base VIII, de la Constitución General<sup>49</sup> dispone que la Legislatura Local puede determinar que los Municipios ten-

"IV. Los Ayuntamientos del Estado de Morelos y sus organismos auxiliares;

"...

"Los entes a que se refieren las fracciones IV, V y VI del presente artículo, se obligan en los términos de la presente ley y del convenio de incorporación que suscriban con el instituto.

"Quedan excluidos de los beneficios de esta ley los sujetos señalados en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

"**Artículo 27.** Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.

"El incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el reglamento y demás normativa aplicable."

"**Artículo 49.** El ente obligado podrá solicitar al instituto reintegros por pagos improcedentes en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de pago de nómina de los afiliados. En el caso de las nóminas del mes de diciembre, el instituto sólo realizará pagos por este concepto, si son solicitados por el ente obligado durante los primeros veinte días naturales del mes de enero del ejercicio presupuestal siguiente.

"Los reintegros no podrán ser retenidos por el ente obligado del total de los enteros que debe realizar al instituto por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones de créditos o servicios."

"**Artículo 52.** En cualquier caso, el capital y los intereses deberán pagarse en amortizaciones catorcenales, quincenales, mensuales o el plazo determinado por el ente obligado, según corresponda.

"Las primas de los seguros aplicables, se cubrirán conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable."

#### **Artículos transitorios**

"Segundo. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos."

#### **<sup>49</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...



gan a su cargo funciones adicionales a las previstas en la Constitución y que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

335. Del mismo modo, en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución General<sup>50</sup> se faculta a las Legislaturas Estatales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental.

336. Por su parte, el artículo 123, apartado B, fracciones VI y XI, de la Constitución General<sup>51</sup> dispone que las retenciones al salario deben estar pre-

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"i). Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. ...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

**"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."**

<sup>50</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"...

**"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>51</sup> **"Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"...



vistas en la ley y que el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

337. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

338. Al respecto, es importante recordar que conforme a la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal –sustentada, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 40/2018–,<sup>52</sup> el derecho a la seguridad social no obliga a las Legislaturas Locales a reproducir las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución General, sino que las Legislaturas cuentan con libertad de configuración siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo.

339. En este sentido, en ese precedente se determinó que cuando se actualice la facultad prevista en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución

"f). Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

<sup>52</sup> Acción de inconstitucionalidad 40/2018, resuelta por el Pleno el dos de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al condicionamiento de prestaciones de seguridad social, consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.



General, las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración y margen de apreciación para regular las relaciones burocráticas de los trabajadores del Estado y de los Municipios, de conformidad con lo previsto en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución General, que habilita al legislador estatal para emitir leyes sobre seguridad social de los servidores públicos.

340. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 40/2018 citada se reiteró (y servirá como parámetro para este caso) que es criterio consolidado<sup>53</sup> de este Tribunal Pleno que son inconstitucionales las normas que ordenan o autorizan la suspensión de los beneficios de seguridad social por adeudos de contribuciones de seguridad social en regímenes en los que el entero de esos montos corresponde a las dependencias o entidades públicas, mas no a los asegurados; pues ese tipo de normas vulneran el derecho de los trabajadores a la protección de la salud y a la seguridad social.

341. El artículo 40, fracción XX, bases f) y k), de la Constitución del Estado de Morelos,<sup>54</sup> dispone que es facultad del Congreso expedir leyes relativas a la

<sup>53</sup> Se reitera lo sostenido por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 101/2014 y 19/2015, resueltas en sesiones de dieciocho de agosto y veintisiete de octubre de dos mil quince, en las que este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California entonces impugnados. En ambos precedentes, se sostuvo que el hecho de que las cuentas institucionales se integren con las cuotas y aportaciones de seguridad social no justifica que para gozar de los beneficios respectivos los trabajadores deban estar al corriente en sus enteros, pues una cosa es la manera en que se conforma el patrimonio de las instituciones de seguridad social con cargo al cual cumplen sus obligaciones y, otra muy distinta, que se condicione el disfrute de tales prerrogativas a un aspecto económico.

<sup>54</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

"Artículo 40. Son facultades del Congreso:

"...

"XX. Expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, sin contravenir las siguientes bases:

"...

(Reformado, P.O. 29 de diciembre de 1983)

"f) Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

"...

"k). La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"...



relación de trabajo entre los poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores. Dichas leyes no deben contravenir, entre otras, las siguientes bases: sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes, y se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados.

342. Conforme a las citadas disposiciones, es constitucional que los artículos impugnados prevean las obligaciones del Municipio de enterar las aportaciones y, retener y enterar las cuotas de los afiliados y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, así como la generación de intereses moratorios en caso de incumplimiento y los procedimientos para solicitar el reintegro de pagos improcedentes, a partir de la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, pues la retención está prevista en ley y cumple con el mandato constitucional para los Municipios de constituir un fondo para la vivienda y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

343. De manera particular, este Tribunal Pleno considera que no asiste la razón al Municipio promovente cuando señala que en la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos no se define, con toda precisión, cuáles son los parámetros para fijar el monto de los intereses moratorios que se contemplan en el artículo 27 como consecuencia del incumplimiento de la obligación de los entes públicos de enterar al instituto de crédito el monto de sus aportaciones y las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.

344. En esta tesitura, esta Suprema Corte considera que el artículo 27 **no es inconstitucional** por delegar al reglamento de la ley cuál será la tasa de los

---

"e) Se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados."



intereses moratorios que deberán pagarse por el incumplimiento de la obligación de enterar las aportaciones y retenciones, pues se trata de una cuestión que deberá atender al estado financiero del organismo que maneja los fondos y la solvencia que muestren los sujetos obligados y los trabajadores.

345. Asimismo, es **infundado** el argumento de la parte actora relativo a que la ley no especifica una temporalidad para las retenciones, quincenal, mensual o anual, ya que la ley sí establece que las retenciones se harán el día de pago de la nómina y que deberán ser enteradas al instituto dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, tanto las aportaciones como las retenciones.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

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

...

"XXIII. Reintegro a entes obligados, a la cantidad en dinero que el ente obligado retiene vía nómina al afiliado y es enterada al instituto de manera inexacta; ..."

**"Artículo 26.** Los entes obligados tienen a su cargo:

"I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;

"II. Avisar al instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;

"III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;

"IV. Registrar el número de días laborados y la percepción constante de los afiliados;

"V. Enviar al instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como las percepciones constantes de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;"

**"Artículo 27.** Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.

"El incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el reglamento y demás normativa aplicable."

**"Artículo 49.** El ente obligado podrá solicitar al instituto reintegros por pagos improcedentes en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de pago de nómina de los afiliados. En el caso de las nóminas del mes de diciembre, el instituto sólo realizará pagos por este concepto, si son solicitados por el ente obligado durante los primeros veinte días naturales del mes de enero del ejercicio presupuestal siguiente.

"Los reintegros no podrán ser retenidos por el ente obligado del total de los enteros que debe realizar al instituto por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones de créditos o servicios."





346. Además, las citadas obligaciones y su entrada en vigor no son contrarias a la autonomía municipal hacendaria, pues no afectan las facultades y garantías cubiertas por la libre administración hacendaria del Municipio o la facultad para aprobar su presupuesto, previstas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General<sup>56</sup> y 115, fracción IV, de la Constitución del Estado de Morelos.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"**IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda,** la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"...

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. **Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.**

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

<sup>57</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

"**Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(Reformado, P.O. 5 de diciembre de 2007)

"Los gobiernos municipales requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado para:

"a) Contratar obligaciones o empréstitos;

"b) Celebrar contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública; y,



347. De la misma forma, es infundado el argumento de la parte actora relacionado con la inconstitucionalidad de los artículos transitorios cuarto al octavo de la ley del instituto de crédito<sup>58</sup> por violación a la autonomía hacendaria, pues

"c) Afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos.

(Adicionado, P.O. 5 de diciembre de 2007)

"Los Ayuntamientos deberán informar detalladamente con relación a los empréstitos, contratos de colaboración público privada y la afectación de sus ingresos al rendir la cuenta pública.

(Reformado, P.O. 5 de diciembre de 2007)

"El Poder Legislativo del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas en los términos previstos en esta Constitución.

(Reformado, P.O. 18 de agosto de 2010)

**"Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución. Las modificaciones que se incorporen a dichos presupuestos de egresos, serán siempre antes del ejercicio de los recursos.**

(Reformado, P.O. 18 de agosto de 2010)

"Al aprobar los Ayuntamientos los presupuestos de egresos municipales, deberán incluir y autorizar las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberán incluir y autorizar a las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo de los Municipios los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria, y los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paramunicipal, derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada. En caso de que, por cualquier circunstancia, se omita incluir y autorizar en el presupuesto las partidas necesarias y suficientes para cubrir, en su totalidad, el pago de obligaciones derivadas de empréstitos o de contratos de colaboración público privada que, en términos de la legislación aplicables (sic), impliquen obligaciones que constituyan deuda pública, se entenderán por incluidas y autorizadas las partidas que hubieren sido autorizadas en el presupuesto anterior, ajustándose su monto de manera automática en función de las obligaciones contraídas.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, en términos de la normatividad aplicable."

<sup>58</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

**"Artículo 49.** El ente obligado podrá solicitar al instituto reintegros por pagos improcedentes en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de pago de nómina de los afiliados. En el caso de las nóminas del mes de diciembre, el instituto sólo realizará pagos por este concepto, si son solicitados por el ente obligado durante los primeros veinte días naturales del mes de enero del ejercicio presupuestal siguiente.

"Los reintegros no podrán ser retenidos por el ente obligado del total de los enteros que debe realizar al instituto por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones de créditos o servicios."



parte de la premisa equivocada de que establecen obligaciones de retener y enterar a cargo del Municipio.

348. Por otro lado, el Municipio adujo que los artículos 8 y 52 de la ley del instituto de crédito establecen el cobro de intereses respecto de los cuales no existe motivación o especificación con relación al destino que se les dará. Es infundado el concepto de invalidez en estudio toda vez que el Poder Legislativo cumple con los requisitos de fundamentación y motivación cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere y cuando las leyes se emiten se refieren a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas.<sup>59</sup> Como se ha dicho, el Congreso Local tiene atribuciones para legislar en la materia. Además, el establecimiento de intereses tiene como finalidad integrar el patrimonio mediante el cual el instituto de crédito para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos<sup>60</sup> pueda financiar el otorgamiento de diversas prestaciones económicas y sociales.

349. Asimismo, es constitucional el artículo 15, fracción III, de la ley del instituto de crédito<sup>61</sup> que prevé la atribución del Consejo Directivo para aprobar

<sup>59</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.". Registro digital: 198428. [TA]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 162, P. C/97.

<sup>60</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

"**Artículo 8.** El patrimonio del instituto se constituirá por:

"I. Un fondo social permanente;

"II. Las aportaciones de los entes obligados;

"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;

"IV. Las aportaciones extraordinarias que acuerden en común los afiliados;

"V. Las cuotas de recuperación recibidas por los servicios que se otorguen;

"VI. Las cuotas no reclamadas por el afiliado o beneficiario, una vez transcurridos cinco años a partir de la separación del servicio o el fallecimiento del afiliado, salvo resolución judicial;

"VII. El fondo de reserva para cuentas incobrables, incosteables e ilocalizables;

"VIII. Los intereses, productos financieros, rentas y otros que se obtengan por cualquier título; ..."

"**Artículo 5.** El instituto tiene por objeto procurar el bienestar social de los afiliados y sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas y sociales."

<sup>61</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

"**Artículo 15.** El Consejo Directivo, además de las señaladas en la ley orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:

"...



las reservas financieras que proponga el director general para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables de los entes obligados, entre éstos, los Ayuntamientos, pues el supuesto de "cuentas incobrables" no es contrario a la seguridad jurídica y la aprobación de reservas financieras es compatible con los artículos 115, fracción II, 126, 127 y 128 de la Constitución General.<sup>62</sup>

"III. Aprobar las reservas financieras que propongan el director general para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados."

<sup>62</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"..."

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

"d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores."



350. Respecto de lo sostenido por el Municipio en torno a que este precepto no define qué debe entenderse por "*cuentas incobrables*" y que la ausencia de una definición en ley puede ocasionar que se presenten casos de malos ma-

**"Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior."

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

**"Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**"I.** Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**"II.** Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**"III.** Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**"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.

(Reformada, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

**"V.** Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

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

**"VI.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

**"Artículo 128.** Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."



nejos, corrupción, comisión de delitos y tratos diferenciados respecto a otros Municipios, también se considera infundado.

351. El hecho de que la ley reclamada no defina qué debe entenderse por "*cuentas incobrables de los entes obligados*", no la hace inconstitucional ni contraria al principio de seguridad jurídica, pues el concepto "*cuentas incobrables*" es de uso habitual y extendido en la contabilidad privada y gubernamental, por lo que no es necesario que la ley lo defina.

352. Además, esta norma no genera inseguridad jurídica y por sí sola no es susceptible de causar un perjuicio en la esfera competencial del Municipio, ya que este precepto únicamente otorga al Consejo Directivo del instituto de crédito la facultad para aprobar reservas financieras para asegurar la recuperación de cuentas incobrables e incosteables derivadas de los créditos otorgados, así como las de los entes obligados (como lo es el Municipio).

353. Así, no se advierte de esta norma alguna violación a la autonomía municipal, pues en esta ley no se califica ni prejuzga sobre los casos en los que se podrá asegurar la recuperación de las cuentas incobrables. Más aún, el Municipio actor hace valer la inconstitucionalidad de la norma a partir de unos resultados hipotéticos derivados de una eventual e incierta aplicación indebida de la norma, lo que no es materia de un análisis abstracto como el que se realiza en este caso.

354. Ahora bien, sí **resulta inconstitucional** la sanción impuesta a los afiliados en el artículo 28 de la ley del instituto del crédito<sup>63</sup> consistente en la suspensión inmediata de los servicios por la demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados. Esto es así, ya que la sanción se impone a los afiliados por una conducta atribuible al ente obligado, como demorarse en el pago de las aportaciones y cuotas, lo que es contrario a la obligación del Municipio de prestar la seguridad social.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

"**Artículo 28.** La demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados, será causa para la suspensión inmediata de los servicios que les concede esta ley por conducto del instituto a los respectivos afiliados; una vez cubierto el total del adeudo en mora, dichos servicios serán reanudados."

<sup>64</sup> En los amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008 resueltos por el Tribunal Pleno el diecinueve de junio de dos mil ocho, por mayoría de nueve votos de los Ministros



355. Finalmente, son **inatendibles** en esta vía los argumentos del accionante en contra de los artículos 8, 28 y 52 de la ley del instituto de crédito relacionados con la violación del derecho de los trabajadores a un salario digno, pues como se advirtió en páginas anteriores –al analizar las causales de improcedencia–, la controversia constitucional es un medio de control constitucional dirigido a proteger las competencias del ente promovente, de manera que en este caso fue procedente la controversia pues en los conceptos de invalidez se encontraban entremezclados los alegatos competenciales del Municipio con las aducidas violaciones a los derechos de los trabajadores.

356. De esta manera, la cuestión efectivamente planteada en torno a los artículos referidos ya fue estudiada en páginas previas a la luz de la supuesta vulneración de la autonomía municipal. En consecuencia, ya fue analizada la cuestión efectivamente planteada, por lo que no es posible estudiar en esta vía los diversos argumentos que involucran la aducida violación al salario digno.

---

Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, segundo y tercero párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Voto en contra el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

De estos asuntos derivó la tesis de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)". Registro digital: 168651. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 14, P./J. 188/2008.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 19/2015, resuelta por el Tribunal Pleno el veintisiete de octubre de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, se declaró la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

De dicho asunto derivó la tesis de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES.". Registro digital: 2012806. [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 292, P./J. 26/2016 (10a.).



### **357. Tema 2. Decreto Número Novecientos Noventa y Dos por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**

358. El Municipio actor impugna el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos; y, si bien en páginas previas se decretó el sobreseimiento de la controversia respecto de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos,<sup>65</sup> lo cierto es que aún subsiste la materia de impugnación de este decreto respecto de los artículos 136 Bis y 136 Ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos,<sup>66</sup> y el artículo quinto transitorio del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos.

<sup>65</sup> "Quinta. Se autoriza al Poder Ejecutivo Estatal, a través de la (sic) Secretarías de Hacienda y de Movilidad y Transporte, para que realice las acciones necesarias para la constitución de los fideicomisos a que se refiere el presente decreto."

<sup>66</sup> **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**  
**"Artículo 136 Bis.** Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad se distribuyen de la siguiente manera:

"I. Corresponde al Estado: La programación, construcción y administración de la infraestructura carretera y de la infraestructura y equipamiento vial, así como la reglamentación y control del tránsito en sus vías de comunicación, y

"II. Corresponde al Municipio: Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a la presente ley. Asimismo, le corresponde integrar y administrar la infraestructura vial.

"En los casos previstos en el artículo 80 Bis de esta ley, se estará a lo dispuesto por la reglamentación correspondiente."

**"Artículo 136 Ter.** Los Ayuntamientos en atención a sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como a su capacidad financiera y administrativa, podrán celebrar convenios de coordinación para la prestación del servicio público de vialidad y tránsito con el Ejecutivo del Estado, a efecto de que:

"I. El Ejecutivo Estatal asesore y apoye al Municipio para realizar acciones y estudios técnicos;

"II. La secretaría supla a la dependencia municipal en la ejecución de acciones específicas que correspondan al Municipio, o

"III. El Ayuntamiento colabore con el Ejecutivo Estatal, ejerciendo funciones de administración y control del servicio público de tránsito y transporte, en programas y acciones que correspondan al ámbito de competencia estatal."





359. El Municipio actor hace valer que en la aprobación del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos se violó el procedimiento legislativo, argumentando que no hubo dictamen de la iniciativa y el procedimiento se llevó a cabo con premura. Asimismo, señala diversos argumentos sustanciales. En primer término, se analizarán las violaciones del procedimiento legislativo, por ser de estudio preferente.<sup>67</sup>

360. De acuerdo con los artículos 42, fracción I,<sup>68</sup> y 70, fracción I,<sup>69</sup> de la Constitución Local, el gobernador del Estado tiene la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso Local. De las constancias que obran en el expediente se advierte que el catorce de julio de dos mil dieciséis el gobernador constitucional Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, mediante oficio SG/0146/2016 signado por el secretario de Gobierno Matías Quiroz Medina,<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Sirve de fundamento la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)". Registro digital: 172559. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, P./J. 42/2007.

<sup>68</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

"**Artículo 42.** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. Al gobernador del Estado.

"II. A los diputados al Congreso del mismo.

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.

"IV. A los Ayuntamientos.

"V. A los ciudadanos morelenses de conformidad con el artículo 19 Bis de esta constitución.

"VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en asuntos relacionados con los Derechos Humanos.

"El gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en periodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado."

<sup>69</sup> "**Artículo 70.** Son facultades del gobernador del Estado:

"I. Presentar al Congreso las iniciativas de leyes o decretos que estime convenientes."

<sup>70</sup> Foja 919 del expediente de controversia constitucional 95/2016.

Cabe precisar que conforme al artículo 21, fracción XXXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, el secretario de Gobierno tiene la facultad de ser el conducto para presentar las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo.



presentó ante el Congreso Local una iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.<sup>71</sup>

361. Conforme al artículo 43 de la Constitución Local<sup>72</sup> la iniciativa recibida pasará a la respectiva Comisión del Congreso a fin de que la analice, investigue, discuta y, en su caso, la dictamine de acuerdo con el artículo 53 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>73</sup> Los secretarios de la Mesa Directiva tienen entre sus obligaciones cuidar que los dictámenes y propuestas que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados.<sup>74</sup> Del acta 055 de sesión legislativa de catorce de julio de dos mil dieciséis, se advierte que la iniciativa referida se turnó a las Comisiones Unidas de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación y a la de Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos.<sup>75</sup> Sin embargo, del expediente no se

#### **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**

"**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>71</sup> Fojas 920 a 939 del expediente de la controversia constitucional 95/2016.

<sup>72</sup> "**Artículo 43.** Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado, por el Tribunal Superior de Justicia, por los Ayuntamientos o las signadas por uno o más diputados, por los ciudadanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, pasarán desde luego a la Comisión respectiva del Congreso."

#### <sup>73</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 53.** Las comisiones legislativas, son órganos colegiados constituidos por el Pleno del Congreso del Estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados. Emitirán en su caso, acuerdos parlamentarios que se someterán a la aprobación del Pleno."

<sup>74</sup> "**Artículo 40. Son atribuciones de los secretarios de la Mesa Directiva:**

"...

"**VIII.** Cuidar que los dictámenes y propuestas que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados."

"**Artículo 94.** Son atribuciones del secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios.

"**I.** Preparar los elementos necesarios para celebrar las sesiones del Congreso del Estado, en los términos previstos por esta ley, **vigilando además la entrega oportuna a los diputados, de los citatorios, iniciativas y dictámenes que correspondan para las sesiones; ...**"

<sup>75</sup> Foja 669 del expediente de controversia constitucional 95/2016.



desprende que la iniciativa se haya impreso y circulado con toda oportunidad entre los diputados.

362. De acuerdo con el artículo 51 del Reglamento para el Congreso,<sup>76</sup> en relación con el diverso 57 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>77</sup> las Comisiones tienen la facultad de emitir dictámenes de las iniciativas de su competencia a efecto de que sean discutidos y aprobados por el Pleno del Congreso y toman sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros. De acuerdo con el Reglamento del Congreso para la elaboración del dictamen por parte de las comisiones, se debe cumplir con el siguiente procedimiento.

363. **A)** Las comisiones deben convocarse por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados. Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación. Las reuniones serán públicas.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.**

"**Artículo 51.** Las comisiones tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia que les corresponda conocer y formularán el dictamen de las iniciativas, leyes, decretos y acuerdos parlamentarios de su competencia, para ser sometidos a la aprobación del Pleno del Congreso."

"**Artículo 54.** Las comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno; ..."

<sup>77</sup> **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 57.** A las Comisiones Legislativas les corresponde tomar sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros; en caso de empate el presidente de la comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una Comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al presidente de la comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría.

"Las Comisiones Legislativas contarán con un secretario técnico y el personal de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, su integración y funcionamiento se encontrarán establecidas en el reglamento respectivo."

<sup>78</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 63.** Las Comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, sus convocatorias se harán por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados.



364. **B)** Las iniciativas deben dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos del reglamento.<sup>79</sup>

365. **C)** Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.<sup>80</sup>

366. **D)** Para la formulación del dictamen resaltan dos cuestiones: 1) Recibida la iniciativa, el secretario técnico de la comisión deberá garantizar que cada diputado integrante de la comisión reciba copia dentro de un plazo que no excederá de 48 horas contadas a partir de la recepción del turno ordenado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso; 2) Cuando la comisión apruebe una iniciativa en lo general, se procederá a su discusión en lo particular, para lo cual el presidente de la comisión solicitará a los miembros de la misma señalar los artículos que se reservan para su análisis en lo particular. Los artículos no reservados se considerarán aprobados sin mayor trámite.<sup>81</sup>

"Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación.

"Las reuniones serán públicas. Cuando los asuntos así lo requieran y por acuerdo de sus integrantes, se podrán celebrar reuniones con carácter de privado."

"**Artículo 64.** Las reuniones se llevarán a cabo con la mayoría de los integrantes de la comisión, debiendo estar presente su presidente y en caso de no existir el quórum se asentará en el acta la inasistencia de los diputados para los efectos correspondientes y se citará nuevamente.

"Las decisiones que se tomen durante las reuniones de la comisión serán por mayoría simple, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

"Cuando algún diputado disienta del dictamen de que se trate, podrá formular su voto particular, el cual debe presentar por escrito para ser anexado al mismo."

<sup>79</sup> "**Artículo 102.** La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este reglamento."

<sup>80</sup> "**Artículo 103.** Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado."

<sup>81</sup> "**Artículo 104.** Para la formulación del proyecto de dictamen, se estará a lo siguiente:

"I. Recibida la iniciativa, el secretario técnico de la comisión deberá garantizar que cada diputado integrante de la misma reciba copia dentro de un plazo que no excederá de 48 horas contadas a partir de la recepción del turno ordenado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso; (Reformada, P.O. 7 de mayo de 2008)

"II. Toda iniciativa, será analizada primero en lo general para determinar su procedencia o improcedencia. En caso de considerarse procedente, se elaborarán las consideraciones del dictamen en lo



367. **E)** Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si los hubiera, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la conferencia.<sup>82</sup>

368. **F)** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la conferencia.<sup>83</sup>

369. **G)** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de Internet del Congreso.<sup>84</sup>

370. **H)** Los dictámenes deben imprimirse y circular con toda oportunidad entre los diputados.<sup>85</sup>

371. De la reglamentación de la discusión de comisiones se desprende que las iniciativas deben ser dictaminadas garantizando que los diputados conozcan la

---

general y se procederá conforme a lo previsto en el presente capítulo; para el caso de que la determinación sea de improcedencia, se deberá de igual forma elaborar el respectivo dictamen en sentido negativo, el cual, sin más trámite se deberá informar al Pleno a través de la Mesa Directiva únicamente para efectos de su conocimiento;

"III. Cuando la comisión apruebe una iniciativa en lo general, se procederá a su discusión en lo particular, para lo cual el presidente de la Comisión solicitará a los miembros de la misma señalar los artículos que se reservan para su análisis en lo particular. Los artículos no reservados se considerarán aprobados sin mayor trámite; y,

"IV. Cada propuesta de modificación en lo particular deberá ser presentada por escrito para su análisis y discusión."

<sup>82</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 61.** Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la conferencia.

"La Comisión, podrá solicitar por escrito la ampliación o la prórroga del término para la conclusión del dictamen respectivo, ante la conferencia."

<sup>83</sup> "**Artículo 107.** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la conferencia."

<sup>84</sup> "**Artículo 108.** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de Internet del Congreso."

<sup>85</sup> "**Artículo 40.** Son atribuciones de los secretarios de la Mesa Directiva:

"...

"VIII. Cuidar que los dictámenes y propuestas que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados."



iniciativa con la debida anticipación, para lo cual se les convoca con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito a la sesión, con el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados, y se les envía copia de la iniciativa. Además, las iniciativas deben ser discutidas públicamente y siguiendo el reglamento, primero en lo general y después en lo particular. Una vez que se tiene un dictamen, se lista para la sesión del Pleno y se publica en el portal de Internet del Congreso. Además, debe imprimirse y circularse con toda oportunidad entre los diputados.

372. En el caso que ahora se analiza, desde la presentación de la iniciativa por el gobernador del Estado a las 11:32 am del día catorce de julio de dos mil dieciséis<sup>86</sup> hasta su aprobación en la sesión de esta misma fecha, la que fue clausurada a las 2:34 am del día quince de julio de dos mil dieciséis,<sup>87</sup> transcurrieron menos de veinticuatro horas. Durante este brevísimo lapso, se presentó la iniciativa, se incorporó en el orden del día de la sesión una vez iniciada, se turnó a comisiones, se dictaminó y votó por el Pleno del Congreso. Más aún, en un plazo mucho más breve la comisión dictaminó la iniciativa, pues la recibió a las 23:15 del día catorce de julio.<sup>88</sup> Todo esto se hizo con base en dos votaciones de urgencia y obvia resolución que no fueron justificadas y sin que haya constancia de que la iniciativa o el dictamen haya sido impreso y circularado con toda oportunidad entre los diputados.

373. En efecto, la diputada Hortencia Figueroa Peralta solicitó dictaminar en el transcurso de la misma sesión la iniciativa de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, entre otras, y que dichos dictámenes se consideraran como de urgente y obvia resolución, para ser discutidos y votados en la misma sesión, lo que se aprobó mediante votación económica por unanimidad. Como resultado de la votación, el presidente comunicó que se agregaba la iniciativa al orden del día para ser analizada, dictaminada y discutida en la misma sesión.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> Foja 919 del expediente.

<sup>87</sup> Foja 712 del expediente.

<sup>88</sup> Foja 918 del expediente.

<sup>89</sup> Fojas 678 a 679 del expediente.



374. De esta manera heterodoxa, se incluyó en el orden del día una iniciativa que no había sido dictaminada, sin que lo hubiera hecho la conferencia<sup>90</sup> y sin el conocimiento previo de los diputados con veinticuatro horas de anticipación.<sup>91</sup> Además, no se siguió el procedimiento ordinario de dictaminación, es decir, no se garantizó que los integrantes de la comisión ni el resto de los diputados hayan tenido copia de la iniciativa con el tiempo suficiente para estudiarla o para tener una discusión pública. Todo esto se hizo sin que en el acta de sesión exista justificación para la tramitación con el carácter de urgente y obvia resolución de la iniciativa y el dictamen. Es necesario enfatizar que conforme a los precedentes de esta Suprema Corte el trámite urgente debe ser una situación excepcional y debe justificarse conforme al siguiente estándar:<sup>92</sup>

375. **A) existencia de determinados hechos** que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.

<sup>90</sup> **"Ley Orgánica del Congreso del Estado**

**"Artículo 43.** La conferencia tiene las siguientes atribuciones:

"...

**"III.** Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, **la integración básica del orden del día de cada sesión; ..."**

<sup>91</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 82.** Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión.

"El orden del día a que se refiere este artículo se desarrollará bajo el siguiente esquema:

**"I.** Pase de lista de los diputados;

**"II.** Declaratoria de quórum;

**"III.** Lectura y votación del orden del día;

**"IV.** Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión anterior;

**"V.** Comunicaciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Diputación Permanente, del Ejecutivo del Estado, del Poder Judicial de la Federación, del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos del Estado;

**"VI.** Iniciativas de los miembros del Congreso, del Ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia, de los Ayuntamientos, así como las minutas de reforma constitucional que presente el Congreso de la Unión;

**"VII.** Dictámenes que presenten las comisiones de primera lectura;

**"VIII.** Dictámenes para tratarse de segunda lectura, discusión y votación respectiva;

**"IX.** Propuestas que presente; la Junta, la Conferencia, los grupos parlamentarios o los miembros del Congreso;

**"X.** Correspondencia recibida; y,

**"XI.** Asuntos generales".

<sup>92</sup> AI 52/2006, foja 200.



376. **B)** La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.

377. **C)** Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso –por supuesto– ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

378. Por otro lado, del expediente se desprende que inmediatamente –sin receso de por medio– las Comisiones Unidas emitieron en sentido positivo el dictamen de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.<sup>93</sup> Asimismo, en el acta 055 de la sesión del catorce de julio de dos mil dieciséis se lee que el presidente solicitó a la secretaria consultara a la asamblea, mediante votación económica, si el dictamen era de calificarse como de urgente y obvia resolución y, en su caso, proceder a su discusión y votación respectiva en la misma sesión, lo que fue aprobado por unanimidad en votación económica. De esta manera, se dio lectura a la síntesis del dictamen y se procedió a la discusión y votación, obviando la primera y segunda lecturas. Esto se hizo sin que en el acta exista justificación para tramitar el dictamen como urgente y de obvia resolución.

379. Asimismo, en la citada acta 055 consta que la secretaria, por instrucciones del diputado presidente, dio lectura a la síntesis del dictamen de las Comisiones Unidas.<sup>94</sup> Por último, no habiendo oradores inscritos para hacer uso

<sup>93</sup> Fojas 894 a 938 del expediente de controversia constitucional 95/2016.

<sup>94</sup> Foja 692.

**Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.**

"**Artículo 40.** Son atribuciones de los secretarios de la Mesa Directiva:

"...

"**VII.** Dar cuenta de los asuntos en cartera y lectura a los documentos listados en el orden del día, por instrucción del presidente de la Mesa Directiva."

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos."

"**Artículo 113.** La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de lecturas previas, en virtud de lo dispuesto por el presente reglamento, con las excepciones establecidas en el mismo.





de la palabra, se aprobó en lo general mediante votación nominal de treinta votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. El artículo 54 se reservó por el diputado Ricardo Calvo Huerta, y por votación nominal se aprobó la modificación propuesta por treinta votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.<sup>95</sup>

"Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso, que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea, serán desahogados de conformidad a lo siguiente:

"I. En la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la Asamblea con el o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el semanario de los debates;

"II. Acto seguido, se procederá a abrir la discusión del dictamen.

"III. En el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados.

"Hecho lo anterior, se procederá a la votación respectiva."

#### <sup>95</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

"**Artículo 44.** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

#### **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 126.** Cuando hubieran hablado todos los diputados que puedan hacer uso de la palabra, el presidente, instruirá a los secretarios a efecto de preguntar a la Asamblea si el asunto se considera o no suficientemente discutido.

"En el primer supuesto se procederá inmediatamente a la votación respectiva; en caso contrario continuará la discusión y bastará que hagan uso de la palabra un diputado a favor y otro en contra para someter nuevamente a la asamblea si se considera suficientemente discutido el asunto."

"**Artículo 127.** Declarado suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, por el presidente, se procederá a votarlo en tal sentido, aprobado que sea, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular.

"En caso contrario se consultará a la Asamblea en votación económica si se devuelve o no todo el proyecto a la comisión, en el primer supuesto se devolverá a la comisión para el efecto de que considere las observaciones realizadas, en el segundo se tendrá por desechada.

"Todo proyecto de dictamen que sea devuelto a comisión para su reforma, deberá reelaborarse en un término que no debe exceder de 30 días.

"Si durante la votación no existiera acuerdo entre los diputados respecto de la votación emitida, o no se alcanzara la votación requerida para aprobar o desechar el dictamen, el presidente de la Mesa Directiva, para el efecto de reorganizar los debates, declarará un receso por el tiempo que estime necesario al efecto de que se realicen los consensos necesarios con relación al dictamen en cuestión."

"**Artículo 128.** En la discusión en lo particular se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos, que los miembros de la Asamblea quieran impugnar; los demás del proyecto, que no ameriten discusión, se entenderán aprobados también en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados, el presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.

"Se entenderán aprobados en sus términos, los artículos que habiendo sido reservados en lo particular por algún diputado, su propuesta no sea aprobada.



380. Finalmente, la promulgación y publicación de las leyes y decretos es una facultad conferida al gobernador del Estado;<sup>96</sup> por lo que el Congreso Local le remitió el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos con el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos<sup>97</sup> para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.<sup>98</sup> El Decreto Número Novecientos Noventa y Dos fue publicado el día veintidós de julio de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Sexta Época, Número 5416.<sup>99</sup>

381. Con fundamento en lo expuesto, se concluye que es **fundado** el argumento del Municipio actor dada la extrema rapidez (en menos de 24 horas) con la que se incorporó la iniciativa al orden del día, se aprobó el dictamen en comisiones y se aprobó en la sesión del Pleno, sin constancia de que los diputados hayan tenido copia de la iniciativa y dictamen con toda oportunidad para conocer su contenido, lo que generó una vulneración sustancial en la deliberación democrática. Todo lo cual se hizo mediante dos votaciones económicas de urgencia sin justificación alguna.

"Podrá votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados."

**"Artículo 129.** Agotada la discusión y votación de los artículos en lo particular, el presidente de la Mesa Directiva procederá a realizar la declaratoria correspondiente en lo general y de los que no fueron reservados."

<sup>96</sup> **"Artículo 70.** Son facultades del gobernador del Estado:

"...

**"XVII.** En materia de legislación y normatividad estatal:

**"a)** Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

<sup>97</sup> Fojas 815 a 835 del expediente de controversia constitucional 95/2016.

<sup>98</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.**

**"Artículo 145.** Todas las leyes y decretos, así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas, que expida el Congreso, deben ser publicadas en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado y en el semanario de los debates.

"Surtirán los mismos efectos los decretos y acuerdos para el gobierno o administración interior del Estado, cuando así lo considere el Pleno y la naturaleza del asunto lo amerite."

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

**"Artículo 47.** Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a su recepción. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles siguientes."

<sup>99</sup> Fojas 495 a 505 del expediente de controversia constitucional 95/2016.



382. En efecto, de los hechos relatados se puede concluir que el desarrollo en menos de 24 horas<sup>100</sup> de la presentación de la iniciativa e incorporación al orden del día, turno a comisiones, aprobación del dictamen y votación en el Pleno, sin constancia de que la iniciativa y dictamen hayan sido distribuidas entre los diputados con la oportunidad para conocer su contenido, vulnera el requisito esencial de deliberación informada que esta Suprema Corte ha garantizado en diversos precedentes.

383. Así, a lo largo de su línea jurisprudencial, esta Suprema Corte ha reiterado que el conocimiento por parte de los diputados de lo que es objeto de debate, es uno de los requisitos esenciales para considerar que el procedimiento legislativo es constitucional. De hecho, en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 52/2006, se dijo:

"En estas condiciones, el análisis del acta descrita y la lectura de la versión stenográfica de la sesión de doce de octubre de dos mil seis, permiten concluir que, en el caso que nos ocupa, la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria **sí impidió** que las distintas fuerzas políticas estuvieran **en posibilidad de conocer la iniciativa planteada –al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida– y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance**. Lo anterior, porque, como se relató, el mismo día en que se presentó, fue que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las comisiones correspondientes; de ahí que no sea posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pueda ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando, en el caso, no se justifica la supuesta urgencia, al amparo de la cual podría sostenerse su aprobación, sin el cumplimiento de algunos trámites.

"Luego, aun cuando es cierto que diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado, hicieran valer los argumentos que

<sup>100</sup> Es importante enfatizar que todo el procedimiento legislativo se llevó a cabo en un solo día, lo que lo distingue del precedente AI 42/2015.



estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa en comento, **también es cierto que ello se dio dentro de la sesión del mismo día (doce de octubre de dos mil seis), lo cual no puede llevar a sostener que el órgano legislativo hubiera tenido suficiente tiempo para conocer y estudiar una iniciativa legal** y, por ende, estar en posibilidad de realizar un debate real sobre la misma, es decir, no es posible sostener que, en este contexto, las minorías estuvieron en posibilidad de hacerse oír."

384. En el mismo sentido se pronunció este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008:

"Ahora bien, este Alto Tribunal ha sostenido que el hecho de que las distintas fuerzas políticas se encuentren impedidas para conocer de la iniciativa que se plantea y que se discutirá, produce la imposibilidad de que se lleve a cabo el debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, pues se hace evidente que en estas circunstancias no tiene tiempo suficiente para conocer y estudiar las iniciativas que se le presentan y, por ende, realizar un debate real.<sup>101</sup>

"Como se ha mencionado, de autos se advierte que los dictámenes a discusión se entregaron al inicio de la sesión extraordinaria, tal como lo establece el artículo 135 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, lo que implica que los legisladores tuvieron poco tiempo para su revisión.

"El primer problema; sin embargo, surge de los hechos que rodearon la dispensa de los trámites de lectura en el desarrollo de la sesión, pues la falta de esta etapa impidió **que se asegurara el conocimiento del contenido de los dictámenes en discusión**, tal como lo marcan las normas que regulan el proceso deliberativo para la aprobación de normas generales."

<sup>101</sup> Al respecto puede citarse la jurisprudencia de rubro: "LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHOS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)". Registro digital: 170709. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 993, P./J. 35/2007.



385. De hecho, en algunos casos los vicios en el procedimiento se ven subsanados si se puede verificar que los diputados tuvieron conocimiento de su contenido,<sup>102</sup> lo que no sucedió en el caso. En el supuesto concreto, dado que todo el procedimiento se llevó a cabo en menos de 24 horas, obviando sin justificación alguna el procedimiento ordinario, tanto en comisiones como en el Pleno del Congreso –que garantiza el conocimiento del proyecto objeto de debate–, al no existir constancia de que se haya distribuido con toda oportunidad copia de la iniciativa o dictamen entre los diputados, aunado a que se leyó sólo la síntesis del dictamen, es posible concluir que hubo un vicio sustancial en la deliberación consistente en la falta de información de lo que finalmente se votó y aprobó. Lo cual fue tramitado con base en una votación económica sobre la urgencia, sin justificación alguna.

386. Hay que recordar que a través de la jurisprudencia de esta Suprema Corte se han garantizado tres aspectos del procedimiento legislativo: a) la deliberación pública informada; b) participación de mayorías y minorías en condiciones de libertad e igualdad; y, c) votación pública conforme a las reglas preestablecidas. Así, hemos dicho que el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.

387. De esta manera, la votación por unanimidad de la urgencia no puede convalidar vicios tan graves en el proceso deliberativo, ya que son valores distintos que estamos obligados a proteger. De hecho, suponer que la votación convalida las fallas en la deliberación, es tanto como reducir el procedimiento legislativo a su conclusión, esto es, a la aplicación de una regla de decisión. De esta forma, se vaciarían de contenido todas las reglas procedimentales que regulan y garantizan una deliberación informada y pausada, esenciales en un procedimiento legislativo, tan importantes como las reglas de votación.

388. En la acción de inconstitucionalidad 9/2010, se señaló lo siguiente:

<sup>102</sup> AI 11/2002, foja 205.



**"Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido,** precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

"Así, en conclusión, **el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.** Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos."

389. En el mismo sentido se pronunció esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008:

**"Dicha propuesta fue, además, aprobada en votación económica y no nominal, como lo exigiría el análisis de este tipo de propuestas,** de tal suerte que la obligación del Congreso del Estado de motivar la dispensa de trámites fue evidentemente incumplida.

**"No es óbice a lo anterior el hecho de que la dispensa del trámite de lectura se hubiera aprobado por unanimidad de votos, pues este hecho no convalida el actuar de la Legislatura del Estado de Colima.**

**"En efecto, el hecho de que una mayoría o, incluso, la totalidad de los miembros presentes, se manifieste en el sentido de acordar una decisión, no puede ser motivo para convalidar los vicios que pudieran presentarse en un procedimiento legislativo, menos aun cuando estos vicios inciden negativa-**



mente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo."

390. No se debe perder de vista que los representantes toman sus decisiones a través de una deliberación pública en condiciones de libertad e igualdad para garantizar que todas las voces sean escuchadas y se obtenga el mejor argumento, pero también para que los ciudadanos pueden exigirles cuentas de sus decisiones. En otras palabras, la exigencia de la deliberación informada y pausada no sólo es un requisito con un fin epistémico, sino que posibilita a los ciudadanos conocer las razones por las cuales se aprobaron las leyes impugnadas. De ahí que su incumplimiento no sólo afecta la conformación de la voluntad popular, sino el derecho de los ciudadanos a verse representados y exigir cuentas por esa representación.

391. En conclusión, dado que el procedimiento se llevó a cabo en menos de 24 horas a través de trámites urgente en comisiones y en el Pleno que no fueron justificados y votados económicamente, con la incorporación de la iniciativa y no del dictamen al orden del día una vez iniciada la sesión, y sin constancia de que los diputados hayan recibido copia de la iniciativa o del dictamen con la debida oportunidad, se declara la invalidez del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos.

392. Al haber resultado **fundando** el argumento de vicios en el procedimiento legislativo resulta innecesario pronunciarse respecto de los otros conceptos de invalidez. Sirve de apoyo la tesis P./J. 42/2013 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO."<sup>103</sup>

393. NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la

<sup>103</sup> Registro digital: 2005220. [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro 2, enero de 2014, página 356, P./J. 42/2013 (10a.).



República, 41, fracciones IV, V y VI, y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaración de invalidez declaradas, surtirán efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho artículo 28 de la ley del instituto y el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, serán inaplicables al Municipio de Tlaquiltenango a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

394. Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente** y **parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis; de los Decretos Números Novecientos Noventa "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier institución de crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten", y Novecientos Noventa y Uno "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier Institución de Crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federa-





les le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate", publicados en el referido Periódico Oficial el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; del "Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el citado Periódico Oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis; de la "fe de erratas al Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis; y del "Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas en relación con la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, en los términos establecidos en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se **reconoce la validez** de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido decreto, conforme a lo establecido en el considerando octavo, tema 1, de esta determinación.

CUARTO.—Se **declara la invalidez** del artículo 28 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos únicamente



entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en los términos de los considerandos octavo, temas 1 y 2, y noveno de esta ejecutoria.

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

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

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

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la existencia de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causas de improcedencia –en sus apartados A, denominado "Cesación de efectos", B, denominado "Improcedencia por la existencia de reformas posteriores", C, denominado "Falta de legitimación", D, denominado "Insuficiencia de conceptos de invalidez", E, denominado "Falta de interés legítimo para defender derechos de sus trabajadores", F, denominado "Falta de afectación por no haber firmado el convenio de incorporación", y G, denominado "Legalidad del refrendo y publicación" consistentes, respectivamente, en no sobreeser respecto de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, la Ley de Transporte del Estado de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, en no sobreeser respecto del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha



entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el secretario de Gobierno, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa y de interés legítimo, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el secretario de Gobierno y el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que el Municipio actor no esgrimió formalmente conceptos de invalidez, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que el Municipio actor no tiene interés legítimo para impugnar las normas violatorias de los derechos de los trabajadores de su Ayuntamiento, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado y el secretario de Gobierno, atinente a que el Municipio actor no tiene interés legítimo como ente obligado de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado y el secretario de Gobierno, atinente a que el Municipio actor no reclamó el refrendo ni la publicación de los decretos impugnados por vicios propios– y a la fijación de los actos impugnados.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII, y 18, fracción XI, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII, y 18, fracción XI, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII, y 18, fracción XI, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado B, denominado "Improcedencia por la existencia de reformas posteriores", en su subapartado B.1., consistente en sobreseer respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado B, denominado "Improcedencia por la existencia de reformas posteriores", en su subapartado B.2., consistente en sobreseer respecto de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán vencido por la mayoría y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado A, consistente en sobreseer respecto de los Decretos Números Novecientos Noventa "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier institución de crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten" y Novecientos Noventa y Uno "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier Institución de Crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate", publicados en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis por falta de interés legítimo del Municipio actor, así como del "Decreto por



el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el citado Periódico Oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis, de la "fe de erratas al Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis, y del "Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis por cesación de efectos. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por el sobreseimiento total por cesación de efectos.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido decreto. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 28 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirieron la señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

### **En relación con el punto resolutive quinto:**

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

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 26/2016 (10a.), P./J. 42/2015 (10a.) y P./J. 42/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1 de abril de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 94/2016, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos.

En sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional



94/2016 promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, en la que se analizaron diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

Al respecto, presento este voto concurrente pues, si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente me aparto de algunas consideraciones relacionadas con el análisis de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

### I. Fallo mayoritario.

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27; 49; y 52, así como las disposiciones transitorias segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava, todos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

Sin embargo, declaró inconstitucional la sanción impuesta a los afiliados en el artículo 28 de la Ley del Instituto del Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos consistente en la suspensión inmediata de los servicios por la demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de 30 días naturales a cargo de los entes obligados; ya que la sanción se impone a los afiliados por una conducta atribuible al ente obligado, lo que es contrario a la obligación del Municipio de prestar la seguridad social.

Al margen de lo anterior, la sentencia calificó de **inatendibles** los argumentos hechos valer por el Municipio en los que combatía los artículos 8, 28 y 52 de la referida ley del instituto de crédito, agravios relacionados con la violación del derecho de los trabajadores a un salario digno, en tanto que consideraron que no es posible estudiar en esta vía argumentos que involucran la aducida violación al salario digno de los trabajadores.

### II. Razones de disenso.

Respetuosamente, si bien comparto el fondo del asunto, específicamente, **me separo de los párrafos 355 y 356 en los que este Tribunal Pleno calificó inatendibles los argumentos relacionados con los derechos de los trabajadores,** bajo el argumento de que la controversia constitucional es un medio de control constitucional dirigido a proteger exclusivamente las competencias del ente promovente.





Como lo he referido en diversos votos,<sup>1</sup> las razones de mi disenso se centran en que, en algunas ocasiones, cuando los argumentos sobre violaciones de derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales, es posible que en una controversia constitucional se introduzcan o analicen argumentos relacionados con derechos fundamentales.

El planteamiento que subyace a esta idea es que el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar modulado o influenciado por el contenido de algunos derechos fundamentales. Por ejemplo, para determinar el alcance de las competencias constitucionales en materia del trabajo se tendría que atender en parte al contenido del derecho en cuestión.

En ese sentido, si bien el objeto de tutela en la controversia constitucional son los ámbitos competenciales de los poderes u órganos legitimados, dichas competencias se proyectan sobre personas titulares de derechos humanos, por lo que el ejercicio de dichas competencias debe necesariamente presuponer el respeto por los mismos, por ello, válidamente pueden plantearse en una controversia constitucional argumentos que consistan en demostrar que una determinada interpretación o entendimiento de una competencia, conllevaría una violación de derechos; lo que obligaría a darle una lectura distinta o hacer una acotación respecto del ejercicio de la misma.

En el caso en concreto, considero que la determinación sobre si lo dispuesto en los mencionados artículos 8, 28 y 52 afecta de alguna manera los derechos laborales de los trabajadores, puede tener un impacto en el ámbito competencial del Municipio actor, pues a éste le corresponde como ente obligado a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga. Por tanto, contrario a lo sostenido por la mayoría, considero que los planteamientos del Municipio actor sí debieron ser analizados vía controversia constitucional.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Manifestaciones similares las emití en mi voto particular emitido en las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009; también en mi voto particular y concurrente que formulé en la controversia constitucional 62/2016; así como en mi voto concurrente en la controversia constitucional 95/2016.

<sup>2</sup> Similar postura sostuve en el marco de la discusión de la controversia constitucional 54/2009, resuelta el 27 de mayo de 2010, en donde señalé que, si bien la finalidad de las controversias constitucionales no es la defensa de los derechos fundamentales, esto no puede ser descartado de forma tajante. Por medio de la revisión de cada caso concreto, podemos verificar si, ante la afectación del ámbito competencial de un orden de gobierno, procede de forma indirecta analizar un alegato sobre violación a derechos humanos que pueda tener impacto en un tema competencial.



En este sentido, estimo que los artículos 8<sup>3</sup> y 52<sup>4</sup> impugnados no entrañan alguna violación a los derechos de los trabajadores que incida en las competencias del Municipio actor, pues en ellos simplemente se dispone que el patrimonio del instituto se constituirá, entre otras cosas, por las aportaciones de los entes obligados y las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados (artículo 8, fracciones II y III) y que el capital y los intereses deberán pagarse en amortizaciones catorcenales, quincenales, mensuales o el plazo determinado por el ente obligado, según corresponda (artículo 52); lo cual no sólo no resulta contrario al artículo 123 constitucional, sino que, incluso, cumple con el mandato de seguridad social previsto en el mencionado precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso f).

De igual manera, coincido con la sentencia en cuanto a que debe **declararse la invalidez** del artículo 28;<sup>5</sup> pues en dicha disposición se impone una sanción a los afiliados por una conducta atribuible al ente obligado –la demora en el pago de aportaciones y cuotas al instituto– y ello ha sido declarado inconstitucional por esta Suprema Corte en precedentes similares.<sup>6</sup> Sin embargo,

<sup>3</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

"Artículo 8. El patrimonio del instituto se constituirá por:

"...

"II. Las aportaciones de los entes obligados;

"III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;

"VIII. Los intereses, productos financieros, rendimientos, rentas, plusvalías y demás ingresos que se obtengan de las inversiones y operaciones que realice el instituto."

<sup>4</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

"Artículo 52. En cualquier caso, el capital y los intereses deberán pagarse en amortizaciones catorcenales, quincenales, mensuales o el plazo determinado por el ente obligado, según corresponda.

"Las primas de los seguros aplicables, se cubrirán conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable."

<sup>5</sup> **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

"**Artículo 28.** La demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados, será causa para la suspensión inmediata de los servicios que les concede esta ley por conducto del instituto a los respectivos afiliados; una vez cubierto el total del adeudo en mora, dichos servicios serán reanudados."

<sup>6</sup> En específico, véanse los **amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008**, resueltos por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de junio de dos mil ocho y de los que emanó la tesis jurisprudencial P./J. 188/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 14, con número de registro digital: 168651, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA



considero que ello deriva precisamente de la violación a los **derechos de los trabajadores**, previstos en los artículos 4o. y 123, apartado B, fracciones VI y XI, inciso f), de la Constitución General;<sup>7</sup> **lo cual incide en la esfera de competencias del Municipio de prestar seguridad social**, pues –como se ha dicho– a éste le corresponde como ente obligado a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga.

LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)". Asimismo, véase la **acción de inconstitucionalidad 19/2015**, resuelta por el Tribunal Pleno el veintisiete de octubre de dos mil quince y de la que derivó la tesis jurisprudencial P./J. 26/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 292, con número de registro digital: 2012806, de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES."

#### <sup>7</sup> Constitución General

##### "Artículo 4o. ...

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. ..."

"**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

" ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

" ...

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

" ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

" ...

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."



En conclusión, si bien comparto las conclusiones de la mayoría, arribo a las mismas a partir de la premisa de que sí era posible atender los planteamientos sobre violaciones a derechos humanos como afectación indirecta de la esfera competencial de un orden de gobierno.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 26/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de abril de 2022.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 94/2016, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintitrés de marzo de dos mil veintiuno**, resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó lo siguiente:

"...

"PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

"SEGUNDO.—Se **sobresee** respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis; de los Decretos Números Novecientos Noventa "Por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier institución de crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y



futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten', y Novecientos Noventa y Uno 'Por el que se autoriza al gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate', publicados en el referido Periódico Oficial el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; del 'Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos', publicado en el citado Periódico Oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis; de la 'fe de erratas al Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos', publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis; y del 'Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos', publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, en los términos establecidos en el considerando sexto de esta decisión.

"TERCERO.—Se **reconoce la validez** de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido decreto, conforme a lo establecido en el considerando octavo, tema 1, de esta determinación.

"CUARTO.—Se **declara la invalidez** del artículo 28 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por



el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en los términos de los considerandos octavo, temas 1 y 2, y noveno de esta ejecutoria.

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

Al respecto, debo señalar que, respetuosamente, me aparto de las consideraciones que se precisan a continuación.

En primer lugar **si bien compartí el sobreseimiento** respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis; de los Decretos Números Novecientos Noventa "Por el que se autoriza al gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier Institución de Crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten", y Novecientos Noventa y Uno "Por el que se autoriza al gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier Institución de Crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate", publicados en el referido Periódico Oficial el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; del "Decreto



*por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el citado Periódico Oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis; de la "fe de erratas al Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis; y del "Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.*

Por lo que se refiere a los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, y 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado, **respetuosamente me aparto del criterio mayoritario sobre cambio de sentido normativo** en virtud del cual la mayoría llegó a la conclusión de sobreseimiento.

Lo anterior es así, pues como le he manifestado en diversos asuntos, yo he sostenido un criterio que pudiera llamársele "formal" en el que basta con que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun y cuando se reproduzca un texto anterior, con alguna o algunas variantes para que se trate de un nuevo acto legislativo; sin que para mí sea relevante si la norma sufrió algún cambio en la esencia de la institución jurídica que regula la norma.

Así, precisamente con el criterio que yo sostengo, considero que además **debía sobreseerse también respecto de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII y 18, fracción XI, de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**, toda vez que dichos preceptos impugnados también sufrieron modificaciones mediante la reforma de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete.

En otro aspecto, por lo que se refiere al estudio elaborado en el **Tema 1** del engrose, si bien compartí la validez de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido decreto.



Respetuosamente no comparto la interpretación del artículo 115, fracción III, inciso i), constitucional de la ejecutoria, aunado a que como lo explicaré, considero que era necesario aclarar que **las obligaciones a cargo del Municipio derivadas de las normas impugnadas, se surtían en la medida en que este celebrara un convenio de incorporación con el instituto de crédito para los trabajadores al servicio del Estado de Morelos y no de forma automática.**

Como es posible observar, mediante las reformas impugnadas se obligó a los Municipios a enterar las aportaciones y retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto de crédito para los trabajadores al servicio del Estado de Morelos otorga, así como prever que el incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el reglamento y demás normativa aplicable y el procedimiento para solicitar reintegros por pagos improcedentes; así como la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial según el artículo segundo transitorio.

El artículo 115, base VIII,<sup>1</sup> de la Constitución General dispone que **las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el diverso 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.**

Por su parte, el artículo 123, apartado B, fracciones VI y XI, inciso f),<sup>2</sup> de la Constitución General dispone que las retenciones al salario deben **estar previstas**

<sup>1</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

**Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.**"

<sup>2</sup> **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.





**en la ley y que el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores** y establecer un sistema de financiamiento que permita **otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.** Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán **enteradas al organismo encargado de la seguridad social** regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Además, en sintonía con el texto de la Constitución Federal, el artículo 40, fracción XX, bases f) y k), de la Constitución Local,<sup>3</sup> dispone que es facultad del Congreso expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los poderes y los

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"...

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

"Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

<sup>3</sup> **Constitución del Estado de Morelos**

"**Artículo 40.** Son facultades del Congreso:

"...

"XX. Expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, sin contravenir las siguientes bases:

"...

(Reformado, P.O. 29 de diciembre de 1983)

"f) Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

"...

"k) La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"...



Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores. Dichas leyes no deben contravenir, entre otras, las siguientes bases: sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes, y se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados.

De esa forma, me parece que los preceptos impugnados son acordes con el texto de la Constitución Federal en tanto válidamente el legislador de Morelos pudo establecer a cargo de los Municipios –respecto a sus trabajadores– la obligación de **enterar** las aportaciones, **retenerlas** y **enterar** las cuotas de los afiliados y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados.

Pero más importante aún me parece que debía mencionarse que dicha ley **le obliga al Municipio siempre y cuando el propio Municipio suscriba un convenio de incorporación con el Instituto de Crédito del Estado de Morelos**, lo cual se advierte del propio texto del artículo 25 que señala lo siguiente:

"**Artículo 25.** Son entes obligados para efectos de esta ley:

"...

"IV. Los Ayuntamientos del Estado de Morelos y sus organismos auxiliares;

"...

"Los **entes a que se refieren las fracciones IV, V y VI** del presente artículo, se obligan en los términos de la presente ley **y del convenio de incorporación que suscriban con el instituto.**

"Quedan excluidos de los beneficios de esta ley los sujetos señalados en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos."

La propia legislación es clara que en señalar en su artículo 3, fracción XII,<sup>4</sup> que son entes obligados aquellos que **se encuentran incorporados** conforme lo es-

---

"e) Se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados."

<sup>4</sup> "Artículo 3. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

"...



tablece el diverso 25 de la presente ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga.

Además, dicho convenio en términos de lo que dispone el artículo séptimo transitorio del Decreto 988 que contiene las reformas impugnadas por el Municipio, debe celebrarse dentro del plazo de ciento ochenta días hábiles, contados a partir del día siguiente a la entrada en vigor del decreto, respectivo.

En ese sentido, es claro que es optativo para el Municipio el inscribir a sus trabajadores al régimen de seguridad social local, puesto que el legislador de Morelos no los sujetó sino hasta tanto suscribieran el convenio; lo cual, no lo exime –de forma alguna– de su obligación de garantizar el derecho a la seguridad social, para lo cual pueden afiliarse tanto al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Lo anterior es así, pues como lo explicó la Segunda Sala en el **amparo directo en revisión 5368/2018, el cual contiene un criterio que comparto**, tratándose de la Seguridad Social de los trabajadores de los Municipios, tanto en el artículo 204 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>5</sup> (ISSSTE) como en el 13, fracción V,<sup>6</sup> de la Ley del Seguro

---

"XII. Ente obligado, al ente institucional **incorporado** conforme lo establece el artículo 25 de la presente ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga."

<sup>5</sup> "Artículo 204. El instituto podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas o de los Municipios y sus dependencias y entidades, a fin de que sus trabajadores y familiares derechohabientes reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta ley. La incorporación deberá ser total y, en ningún caso, el instituto podrá otorgar seguros, prestaciones o servicios que no estén previstos en el convenio correspondiente.

"Las disposiciones a que deben sujetarse las dependencias y entidades previstas en la presente ley también serán aplicables a las respectivas dependencias y entidades de las entidades federativas y Municipios, en lo que sea conducente y en términos de los convenios referidos en el párrafo anterior que, al efecto, se celebren.

"Para la celebración de estos convenios de incorporación, las dependencias y entidades de carácter local antes mencionadas, deberán garantizar incondicionalmente el pago de las cuotas y aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria y autorizar al instituto a celebrar en cualquier momento las auditorías que sean necesarias para verificar dicha suficiencia presupuestal.

"Asimismo, los convenios a que se refiere este artículo deberán sujetarse al texto que apruebe la Junta Directiva del instituto, el cual deberá contener el otorgamiento de la garantía incondicional de



Social (IMSS) se prevé la opción de incorporación voluntaria de los trabajadores de entidades y dependencias de los Estados **y sus Municipios a esos regímenes de seguridad social**. Para ese efecto, se prevé la celebración de convenios entre los institutos de seguridad social y las dependencias u organismos, locales **y municipales**. Se dijo que **si el legislador de un Estado no sujetaba a los Municipios y a los organismos municipales a inscribir obligatoriamente a sus trabajadores en el régimen de la ley de seguridad social local –como se desprende del artículo impugnado en tanto se deja a la potestad de la celebración de un convenio de incorporación–, los Ayuntamientos se encontraban facultados para incorporarlos voluntariamente a ese régimen local, o a los regímenes de las citadas leyes federales.**

Al respecto explicó la Segunda Sala que a pesar de que existen esas opciones de aseguramiento voluntario para los Municipios y entidades municipales, ello no significa que esos órganos públicos estén eximidos de incorporar a sus trabajadores a algún régimen de seguridad social. El mandato contenido en los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción VI, de la Constitución Federal únicamente faculta a los Estados para elegir el régimen de

---

pago de las cuotas y Aportaciones correspondientes, previéndose, en su caso, la afectación de sus participaciones y transferencias federales, en términos de las disposiciones federales y locales aplicables, para cubrir el adeudo, así como la forma en que se realizará la liquidación de los derechos de los Trabajadores a la terminación del convenio.

"En caso de que las participaciones federales afectadas no fueren suficientes para cubrir el adeudo, el instituto deberá requerir a las entidades federativas y Municipios morosos y ejercer las vías legales procedentes para hacer efectivos los adeudos. En este caso, el instituto hará públicos los adeudos en el periódico de mayor circulación en la localidad y en un periódico de circulación nacional.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones, llevará a cabo, cuando así proceda, la afectación de las participaciones y transferencias federales en el supuesto a que se refiere el presente artículo. A efecto de lo anterior, los convenios de incorporación deberán contar con la previa opinión de dicha secretaria."

<sup>6</sup> "Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

"I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

"II. Los trabajadores domésticos;

"III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

"IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio; y,

"V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

"Mediante convenio con el instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo.

"Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal."



protección laboral de los apartados A o B de su numeral 123, **pero no libera a las entidades federativas ni a los Municipios de garantizar el derecho a la seguridad social de sus trabajadores**, quienes por el solo hecho de estar sujetos a una relación laboral tienen derecho a la seguridad social, y los tribunales deben velar para que la falta de previsión legislativa de un régimen obligatorio de los trabajadores municipales no los deje sin la protección de su derecho a incorporarse a un régimen de seguridad social.

Ese mismo sentido se aclaró que debía darse a la aplicación de la **jurisprudencia 2a.J. 100/2011**,<sup>7</sup> de la Segunda Sala, en la que se sostuvo que era indispensable ese convenio para que proceda la inscripción individual de algún trabajador municipal en el régimen especial del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues ese criterio no exime a los Municipios u organismos municipales de la obligación de otorgar seguridad social a sus trabajadores y, en su caso, de celebrar esos convenios.

Dicho criterio se ve plasmado en la tesis **2a. LI/2019 (10a.)**, de rubro: "DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS MUNICIPALES DEBEN DEMOSTRAR LA INSCRIPCIÓN DE SUS TRABAJADORES EN ALGÚN RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL."

De esta forma es claro que dicha legislación impugnada por el Municipio está condicionada a que el Municipio celebre un convenio de incorporación; sea con el instituto de crédito de los trabajadores al servicio del Estado de Morelos o bien con el IMSS o el ISSSTE, pero siempre garantizando el derecho a la seguridad social de sus trabajadores.

Además, el hecho de que sea el Municipio a quien le corresponda retener las aportaciones de los trabajadores de su nómina guarda una lógica, pues ello se realiza en el momento en que éste efectúa el pago de salarios. En el mismo sentido la Ley del IMSS<sup>8</sup> y la Ley del ISSSTE<sup>9</sup> lo señalan.

<sup>7</sup> De rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. INSCRIPCIÓN DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES."

<sup>8</sup> "Artículo 38. **El patrón al efectuar el pago de salarios a sus trabajadores, deberá retener las cuotas que a éstos les corresponde cubrir.**

"Cuando no lo haga en tiempo oportuno, sólo podrá descontar al trabajador cuatro cotizaciones semanales acumuladas, quedando las restantes a su cargo.

"El patrón tendrá el carácter de retenedor de las cuotas que descuente a sus trabajadores y deberá determinar y enterar al instituto las cuotas obrero patronales, en los términos establecidos por esta ley y sus reglamentos."

<sup>9</sup> "Artículo 21. Las dependencias y entidades sujetas al régimen de esta ley **tienen la obligación de retener de los sueldos del trabajador el equivalente a las cuotas y descuentos que éste debe**



En ese sentido, no comparto las consideraciones de la ejecutoria en las cuales se señala que los preceptos impugnados son constitucionales, toda vez que el legislador válidamente puede introducir **funciones adicionales** a los Municipios en términos de lo que señala el artículo 115, fracción III, inciso i),<sup>10</sup> constitucional; en el caso concreto la obligación de enterar y retener las cuotas de seguridad social respectivas.

Ello es así, pues contrario a lo que señala la ejecutoria, considero que **las funciones adicionales a las que se refiere la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal**, se refieren exclusivamente a los servicios públicos a cargo de los Ayuntamientos, entendiéndose como el servicio mismo y las funciones necesarias para su prestación; pero no puede considerarse que se refiere a cualquier otra función, como en el caso la retención de contribuciones a sus trabajadores o cualquier otra función en sentido amplio, sino las funciones inherentes al Municipio como órgano de gobierno respecto de los servicios públicos que presta.

En tanto que, no se relaciona de manera directa con los servicios públicos que presta el Municipio. En ese sentido, no es una función de las que refiere el artículo 115, fracción III, **constitucional**, el retener aportaciones de seguridad social.

Por las razones expuestas, es que comparto la sentencia emitida, pero adicionando las consideraciones que han quedado precisadas en este voto; lo cual también es acorde con mi voto formulado en la diversa controversia constitucional 95/2016.

**cubrir al instituto**, de conformidad con las disposiciones administrativas que al efecto se emitan. Si las cuotas y descuentos no fueren retenidas al efectuarse el pago del sueldo, los obligados a hacerlo sólo podrán retener de éste el monto acumulado equivalente a dos cotizaciones; el resto de los no retenidos será a su cargo. ..."

<sup>10</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."



**Nota:** Las tesis aislada 2a. LI/2019 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 100/2011 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2642 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 583, con números de registro digital: 2020457 y 161599, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 94/2016, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno.

En primer lugar, es necesario precisar que respecto al estudio de fondo contenido en el considerando *octavo* de la sentencia, emití mi voto a favor por estar de acuerdo con la mayoría de las consideraciones, sin embargo, particularmente respecto al estudio de los preceptos impugnados de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, no comparto la consideración relativa a que del análisis a los artículos 115, fracción III, inciso i), y 123, apartado B, fracciones VI y XI, de la Constitución General, así como del artículo 40, fracción XX, incisos f) y k), de la Constitución de Morelos, se concluye que la referida ley:

"... cumple con el mandato constitucional para los Municipios de constituir un fondo para la vivienda y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas."

En mi opinión, del análisis a los referidos preceptos de la Constitución General y de la Constitución de Morelos, no se advierte la existencia de ese mandato constitucional para los Municipios, de manera que no constituye un parámetro de regularidad constitucional que deba observar el Tribunal Constitucional.

En efecto, si bien el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso f), de la Constitución General establece que es obligación del Estado constituir un fondo "nacional"



para la vivienda, de ningún modo puede concluirse que también es un mandato para los Municipios, esto aunado a que el artículo 115 constitucional nada dispone al respecto.

Por otra parte, el artículo 40, fracción XX, de la Constitución del Estado de Morelos, establece que es facultad del Congreso expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, para lo cual deberán observarse las bases que en la misma fracción se precisan.

La base f) de dicho precepto establece que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario en los casos previstos en las leyes; en tanto que, la base k) establece parámetros mínimos para la seguridad social, entre ellos, proporcionar de acuerdo con las posibilidades del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

De acuerdo con lo anterior la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, de ningún modo establece un mandato para que los Municipios constituyan fondos para la vivienda de sus trabajadores, como se aduce en la sentencia. Lo único que establece es que, en la medida de sus posibilidades, los Municipios deberán proporcionar habitaciones baratas a sus trabajadores, en arrendamiento o venta, sin condicionar el otorgamiento de esta prestación a la constitución de un fondo, por lo que podría otorgarse por otros medios.

En realidad, me parece que el legislador morelense determinó que el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, es el ente público que debe constituir un fondo para asegurar el otorgamiento de vivienda a los trabajadores del Estado y de sus Municipios, según se puede advertir en los siguientes preceptos de la ley de dicho instituto:

"Artículo 6. El instituto, para el cumplimiento de su objeto, además de las previstas en el estatuto orgánico, el reglamento y demás normativa aplicable, de manera enunciativa más no limitativa, tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Brindar seguridad social a los afiliados en materia de vivienda, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios; ..."

"Artículo 8. El patrimonio del instituto se constituirá por:





"I. Un fondo social permanente; ..."

Por tanto, en mi opinión, en la Constitución General no existe un mandato constitucional para que los Municipios del Estado de Morelos constituyan fondos para el otorgamiento de vivienda a sus trabajadores; así como tampoco existe tal mandato en la Constitución de la entidad federativa en cuestión.

En mérito de las consideraciones anteriores, de manera respetuosa, me separo de las consideraciones antes precisadas.

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

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de abril de 2022.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto de minoría** que formulan la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 94/2016, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos.

En sesión pública celebrada el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 94/2016, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango del Estado de Morelos, en la cual se analizó entre otras cuestiones, el procedimiento legislativo del Decreto 992 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (Decreto 992), publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".



La mayoría de Ministras y Ministros votó por la invalidez del Decreto 992, toda vez que existieron diversas violaciones al procedimiento legislativo que afectaron la deliberación parlamentaria dentro del Congreso de Morelos. En esencia, estas violaciones consistieron en: **1)** la extrema rapidez con la que se incorporó la iniciativa al orden del día, se aprobó el dictamen en comisiones y en la sesión del Pleno (todo ello en menos de veinticuatro horas); **2)** la omisión de no haber dado copia del dictamen a las y los diputados del Pleno, ocasionando que no tuvieran debido conocimiento del contenido; y, **3)** la omisión de dar justificación para darle trámite de urgente y obvia resolución.

No compartimos la decisión mayoritaria, ya que las violaciones alegadas durante el procedimiento legislativo no tienen la trascendencia suficiente para generar la invalidez del proceso. Para explicar las razones de nuestro disenso, es importante recordar la secuela del procedimiento legislativo según se desprende de las constancias del expediente:

1. El gobernador del Estado de Morelos presentó la iniciativa de ley el catorce de julio de dos mil dieciséis.
2. El mismo día, se solicitó dictaminar en el transcurso de la misma sesión la iniciativa, tratando el asunto como de urgente y obvia resolución, lo cual fue aprobado por unanimidad de treinta votos.
3. Así, el presidente de la mesa directiva turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación y a la de Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos. Así, las Comisiones Unidas realizaron el dictamen con carácter de urgente y obvia resolución, ello con votación unánime.
4. En la sesión del mismo día del Pleno del Congreso, se consultó si el dictamen era de calificarse como de urgente y obvia resolución (sin establecer justificación), lo cual fue aprobado por unanimidad en votación económica. Así, se dio lectura a la síntesis del dictamen y se procedió a la discusión y votación.
5. El dictamen se aprobó en lo general mediante votación nominal unánime de treinta votos. En lo particular, se hizo una reserva al artículo 54, que posteriormente, en votación unánime, se aprobó modificar.
6. El decreto aprobado fue turnado al gobernador para su publicación.



7. El veintidós de julio de dos mil dieciséis se publicó el Decreto 922 en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

Como se observa, es cierto que el dictamen fue aprobado el mismo día en que la iniciativa fue presentada, además no se dio una justificación para la dispensa del trámite y, por último, no hay constancias de que las y los diputados hayan tenido el dictamen cuarenta y ocho horas con antelación a la sesión donde se discutió.

Con todo, las violaciones alegadas no representan una vulneración a la deliberación parlamentaria, ya que en todas las decisiones adoptadas a lo largo del proceso –la dispensa de trámite, el dictamen y el decreto– se respetó cabalmente la normatividad vigente y hubo un consenso unánime de las fuerzas parlamentarias, sin que se adviertan ventajas indebidas que hayan vulnerado la deliberación democrática.

Por un lado, la celeridad con la que se aprueban las normas es insuficiente y no conlleva, por sí misma, a la invalidez del proceso legislativo. El artículo 115 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos permite proceder de dicha forma, en caso de que un asunto se califique como de urgente y obvia resolución.<sup>1</sup> En ese sentido, las y los diputados del referido Congreso votaron de forma unánime –tanto en las Comisiones Unidas Dictaminadoras como en el Pleno– la dispensa de trámite al tratarse de un asunto que consideraron de obvia y urgente resolución.<sup>2</sup>

Al respecto, la sentencia señala que la falta de justificación para calificar este asunto como de obvia y urgente resolución constituye una violación al procedimiento legislativo. No obstante, de conformidad con el artículo 112 del Reglamento

#### **<sup>1</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"Artículo 115. Los dictámenes a que se refiere el artículo 114 de este ordenamiento, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados, posteriormente se realizará la votación que corresponda.

"Si se calificara como de urgente y obvia resolución los asuntos que prevé el párrafo anterior, el presidente de la mesa directiva, decretará un receso, para el efecto de que los diputados conozcan el asunto a discutir y votar en su caso.

"El presidente de la Mesa Directiva, ordenará la publicación posterior de los dictámenes aprobados o rechazados por la asamblea, en el semanario de los debates."

<sup>2</sup> Página 692 del expediente y 37 del acta de la sesión ordinaria de la LIII Legislatura de catorce de julio de dos mil dieciséis.



para el Congreso de Morelos, la dispensa de trámite no requiere justificación expresa. En efecto, únicamente se requiere que la *naturaleza del asunto así lo requiera*,<sup>3</sup> y que se determine por votación mínima de dos terceras partes.<sup>4</sup>

Por otra parte, aunque las constancias no muestran que se haya circulado copia del dictamen, existen elementos que permiten presumir que las diputadas y diputados conocían su contenido. Ello, pues no sólo se dio lectura a la versión sintetizada del dictamen frente al Pleno<sup>5</sup> –mismo que después fue aprobado por unanimidad en lo general– sino que en esta misma sesión ocho diputados y diputadas de todas las fuerzas parlamentarias intervinieron para sumarse a la propuesta de uno de los diputados para modificar el artículo 54 de la Ley de Transporte de Morelos, sin que algún diputado manifestara desconocer el contenido del dictamen, o necesitar tiempo adicional para revisarlo.<sup>6</sup> Finalmente, dicha propuesta fue aprobada en lo particular por **unanimidad** de treinta votos.<sup>7</sup>

En suma, las violaciones al procedimiento que advierte la sentencia no son suficientes para detonar la inconstitucionalidad del Decreto 992.

Tanto la dispensa del trámite, el dictamen de comisiones y el decreto fueron aprobados con apego a la normatividad vigente y de manera unánime. Es por estas razones que votamos en contra de la resolución adoptada por la mayoría.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **<sup>3</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"Artículo 112. Podrá calificarse de urgente y obvia resolución por la asamblea, los asuntos que por su naturaleza así lo requieran y se dará curso a las propuestas o acuerdos poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura."

### **<sup>4</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"Artículo 134. Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la ley y este reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

"Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes."

<sup>5</sup> Página 692 del expediente, página 37 del acta de la sesión ordinaria de la LIII Legislatura de catorce de julio de dos mil dieciséis y páginas 75 a 83 del Semanario de debates número 055 de catorce de julio de dos mil dieciséis."

<sup>6</sup> Semanario de Debates de catorce de julio de dos mil dieciséis.

<sup>7</sup> Páginas 85 a 88 del Semanario de Debates de catorce de julio de dos mil dieciséis.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS ENTIDADES POLÍTICAS QUE CONFORMAN EL ESTADO FEDERAL PUEDEN PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA A TRAVÉS DE CUALQUIERA DE LOS ÓRGANOS QUE CONSTITUCIONALMENTE ESTÁN PREVISTOS PARA ACTUAR EN SU NOMBRE, SALVO DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRARIO.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS REPRESENTANTES DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL, ASÍ COMO EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA, TIENEN LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR EN NOMBRE DE ESTA ENTIDAD (ARTÍCULOS 27, 30, 66, 98 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 40 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO Y 17 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, TODAS DEL ESTADO DE OAXACA).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS REPRESENTANTES DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL, ASÍ COMO EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE CHIAPAS, TIENEN LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR EN NOMBRE DE ESTA ENTIDAD (ARTÍCULOS 15, 16, 36 Y 45 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO LOCAL, 16 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL CITADO CONGRESO Y 39 DEL CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL, TODOS DEL ESTADO DE CHIAPAS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE VERACRUZ TIENE LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR A NOMBRE DE DICHA ENTIDAD (ARTÍCULO 49, FRACCIÓN XVIII, DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS REPRESENTANTES DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL DEL ESTADO TABASCO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR A NOMBRE DE ESTA ENTIDAD (ARTÍCULOS 9, 11 Y 42 DE LA CONSTITUCIÓN, 22 DE LA LEY ORGÁNICA DEL EJECUTIVO, 8, FRACCIÓN IX, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS, 58, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO Y 4 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, TODOS DEL ESTADO DE TABASCO).**



**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁN LEGITIMADOS PARA ACTUAR A NOMBRE DE ÉSTE (ARTÍCULOS 67, NUMERAL 1 Y 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULO 43, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL SOBRE LÍMITES TERRITORIALES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS. TIENE COMO FINALIDAD PRIMORDIAL OBTENER UNA DECLARACIÓN DE PERTENENCIA POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE UNA FRANJA TERRITORIAL DETERMINADA.**

**IX. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. DEBE TENERSE EN TIEMPO LA DEMANDA PROMOVIDA POR ESTE ÚLTIMO, ÚNICAMENTE POR CUANTO HACE A SU PRETENSIÓN PARA QUE SE FIJE UNA LÍNEA LIMÍTROFE CON EL ESTADO DE CHIAPAS, ORIGINADA POR LA EMISIÓN DEL DECRETO 008, POR EL QUE SE CREA EL MUNICIPIO DE BELISARIO DOMÍNGUEZ, EL VEINTITRÉS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL ONCE, CONTADO EL PLAZO RESPECTIVO DESDE EL DIECISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL DOCE, FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR EL "DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 46, 76 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", QUE TRASLADÓ LA COMPETENCIA CONTENCIOSA QUE TENÍA EL SENADO DE LA REPÚBLICA PARA CONOCER DE CONFLICTOS LIMÍTROFES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS HACIA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**X. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NI LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NI LOS**



**ANTECEDENTES QUE DIERON ORIGEN A LOS ARTÍCULOS 43 Y 45 DE ÉSTA, PROPORCIONAN SOLUCIÓN A LOS CONFLICTOS RELATIVOS.**

**XI. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. ANTECEDENTES HISTÓRICOS RELEVANTES PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO RELATIVO.**

**XII. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS. SON INSUFICIENTES PARA DEFINIRLOS LAS DIVERSAS DOCUMENTALES DESCRIPTIVAS DE DISTINTAS LEYES Y ORDENANZAS QUE ESPECIFICAN LA DIVISIÓN INTERNA O MUNICIPAL DE LAS ENTIDADES SIN CONTENER RASGOS, LÍMITES Y COLINDANCIAS QUE PERMITAN ESTABLECER UNA DELIMITACIÓN O UBICACIÓN EXACTA DE ESTAS LOCALIDADES O DE CUALQUIERA DE LOS RASGOS GEOGRÁFICOS RECONOCIDOS POR LOS ESTADOS EN CONFLICTO.**

**XIII. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS. PARA SU DEFINICIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RELATIVA, ES IRRELEVANTE Y NO DEBE CONCEDERSE VALOR PROBATORIO AL RECONOCIMIENTO DE UN EJIDO O COMUNIDAD AGRARIA POR PARTE DE UNA AUTORIDAD ESPECÍFICA.**

**XIV. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS. PARA SU DEFINICIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RELATIVA, SON IRRELEVANTES Y NO DEBE CONCEDERSE VALOR PROBATORIO A LAS DOCUMENTALES RELACIONADAS CON LA EXPEDICIÓN DE TÍTULOS O REGULARIZACIONES DE PROPIEDAD EN CUALQUIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN CONFLICTO O SOBRE LA APLICACIÓN O IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS FEDERALES O LOCALES EN ALGUNAS LOCALIDADES.**

**XV. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS. RESULTAN INNECESARIAS PARA DEFINIRLOS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RELATIVA LAS DOCUMENTALES QUE PRESENTAN INFORMACIÓN DOCTRINAL-HISTÓRICA O ESTADÍSTICA SOBRE LA ZONA LÍMITROFE,**



**CUYO CARÁCTER ES MERAMENTE DESCRIPTIVO, SIN QUE CONSTITUYA INFORMACIÓN ADICIONAL O PERTINENTE PARA RESOLVERLA.**

**XVI. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS. LA PRUEBA PERICIAL EN GEOGRAFÍA Y CARTOGRAFÍA ES LA QUE CONTIENE MAYOR VALOR EMPÍRICO Y TÉCNICO A FIN DE CORROBORAR LAS DETERMINADAS HIPÓTESIS SOSTENIDAS POR LAS PARTES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RELATIVA.**

**XVII. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. EL PRIMER PUNTO DE LA LÍNEA LÍMÍTROFE TRAZADA DE SUR A NORTE DEBE CONSTITUIRSE EN LA BARRA DE TONALÁ CON LAS COORDENADAS GEOGRÁFICAS 94° 00" 00"W; 16° 00" 00"N.**

**XVIII. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. EL SEGUNDO PUNTO DE LA LÍNEA TRAZADA DE SUR A NORTE LO CONSTITUYE EL CERRO DEL CHILILLO, UBICADO EN LAS COORDENADAS DE LATITUD: 16° 20" 27.09" N Y LONGITUD: 94° 2" 35.84" W.**

**XIX. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. EL TERCER PUNTO DE LA LÍNEA TRAZADA DE SUR A NORTE LO CONSTITUYE EL CERRO DE LA JINETA UBICADO EN LAS COORDENADAS DE LATITUD: 16° 27" 42.73" N Y LONGITUD: 94° 8" 21.87" W.**

**XX. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. NO ES POSIBLE UBICAR EL CERRO DE LOS MIXES DENTRO DE LOS 17° 24" DE LATITUD NORTE PARA ESTABLECER DE FORMA INEQUÍVOCA LA FRONTERA ACTUAL ENTRE DICHAS ENTIDADES, SIN QUE ELLO IMPLIQUE CUESTIONAR SU EXISTENCIA O EL CARÁCTER HISTÓRICO, SOCIAL O CULTURAL QUE ESTE RASGO GEOGRÁFICO PUDIERA TENER EN LA ZONA.**

**XXI. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. NO ES CONDUCENTE DELIMITAR EL CERRO DE LOS MIXES EN EL HOY EXISTENTE CERRO ZEMPOALTÉPETL O CUMBRE MARGARITA, ANTE LA**





**FALTA DE CONGRUENCIA HISTÓRICA Y GEOGRÁFICA RESPECTO DE ESE RASGO GEOGRÁFICO, ASÍ COMO POR EL DESCONOCIMIENTO QUE ESTO CONLLEVARÍA POR PARTE DEL ESTADO DE CHIAPAS RESPECTO A SU FRONTERA ACTUAL CON EL ESTADO DE VERACRUZ.**

**XXII. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. NO ES CONDUCTENTE DELIMITAR EL CERRO DE LOS MIXES EN EL CERRO DEL MONO PELÓN, ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE IDENTIFICARLOS Y EL DESCONOCIMIENTO QUE ESTO IMPLICARÍA POR PARTE DEL ESTADO DE OAXACA RESPECTO A LAS FRONTERAS QUE HA RECONOCIDO, EN LAS QUE NO SE INCLUYE AL ESTADO DE TABASCO.**

**XXIII. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. EL CUARTO PUNTO DE LA LÍNEA TRAZADA DE SUR A NORTE LO CONSTITUYE EL CERRO DE LOS MARTÍNEZ, UBICADO BAJO LAS COORDENADAS GEOGRÁFICAS 93° 53' 23.92" W; 17° 8' 56.79" N.**

**XXIV. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE BELISARIO DOMÍNGUEZ POR EL PRIMERO DE AQUÉLLOS GENERA UNA INVASIÓN AL TERRITORIO DEL SEGUNDO.**

**XXV. LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. SENTENCIA DECLARATIVA QUE VINCULA A LOS CONGRESOS DE DICHOS ESTADOS QUE, DENTRO DE LOS TREINTA MESES SIGUIENTES A LA RATIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, REALICEN LAS MODIFICACIONES PERTINENTES A SUS CONSTITUCIONES Y LEYES RESPECTIVAS, A EFECTO DE QUE INCORPOREN LOS PUNTOS LÍMITROFES RECONOCIDOS, EN LA INTELIGENCIA DE QUE EL ESTADO DE CHIAPAS DEBERÁ MODIFICAR LOS LÍMITES DEL MUNICIPIO DE BELISARIO DOMÍNGUEZ, EN CONGRUENCIA CON LA RESOLUCIÓN.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2012. SOBRE LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y OAXACA. 16 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS:



ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ, JONATHAN BASS HERRERA Y  
PABLO RAÚL GARCÍA REYES.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

**VISTOS; Y,  
RESULTANDO:**

**Aclaración inicial.** *El presente asunto tiene como materia principal de impugnación el reconocimiento de los límites territoriales entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.*

*Se precisa que ante la multiplicidad de pruebas documentales y cartográficas que fueron presentadas, se determinó asignarle a cada parte una abreviación y establecer una numeración por cada prueba presentada, con la finalidad de que fuera más sencillo identificarlas.*

*De modo que la abreviación OX: corresponde a pruebas presentadas por el Estado de Oaxaca; CH: a pruebas presentadas por el Estado de Chiapas; TAB: a pruebas presentadas por el Estado de Tabasco y PP: a pruebas que fueron solicitadas por los peritos en geografía y cartografía y, posteriormente, incorporadas a esta controversia.*

*Asimismo, se precisa que en los siguientes resultandos se presentarán las distintas pretensiones territoriales de las partes, así como las actuaciones más relevantes que se desarrollaron en el procedimiento de esta controversia y cuyo conocimiento es pertinente para la resolución de este asunto. Dada la complejidad y especificidad del tema, se ha optado por mantener algunas transcripciones de los diversos escritos y alegatos que fueron presentados por los Estados Parte de esta controversia de límites.*

1. PRIMERO.—**Demanda del Estado de Oaxaca.** Por escrito recibido el veintinueve de noviembre de dos mil doce,<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial

<sup>1</sup> Tomo I, páginas 1 a 659.



y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gabino Cué Monteagudo, Emanuel Alejandro López Jarquín, Alfredo Rodrigo Lagunas Rivera y Víctor Hugo Alejo Torres, en su carácter de gobernador, presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso Local, Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y consejero jurídico del Gobierno, respectivamente, todos del Estado de Oaxaca, promovieron en la vía de controversia constitucional un conflicto de límites territoriales con el Estado de Chiapas cuya pretensión fundamental consistió en que se fijara la línea limítrofe entre ambas entidades federativas de la siguiente manera:<sup>2</sup>

"... Partiendo del punto denominado 'Cerro de los Martínez' ubicado en las coordenadas UTM (Universal Transversal de Mercator): Y'1'894,925.6230 y X: 407,699.8200, en línea recta al punto denominado 'Cerro de la Jineta', ubicado en las coordenadas UTM: 1'820,377.5820 y X: 378,372.2200; de este punto, en línea recta al punto denominado 'El Chilillo', ubicado sobre el margen del 'Río de las Arenas' en las coordenadas UTM: Y: 1'805.608.4800 y X: 391,716.8400 de este punto siguiendo el cauce de dicho 'Río de las Arenas', aguas abajo hasta el punto denominado 'Punta Flor', ubicado en la desembocadura del 'Río de las Arenas' en el Mar Muerto en las coordenadas UTM: Y: 1'779,627.0180 y X: 394,671.2492; finalmente, de este punto en línea recta a 'La media barra de Tonalá', ubicado en las coordenadas UTM: Y: 1'767,899.0700 y X: 398,330.7900 ..."

2. Como consecuencia de la fijación de dicha línea limítrofe, la parte actora demandó la invalidez de los siguientes actos, imputados al Congreso y gobernador del Estado de Chiapas:

a. El Decreto 008 emitido por la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso de Chiapas, mediante el cual se creó dentro del territorio oaxaqueño el Municipio denominado Belisario Domínguez y se dio inicio a la presente controversia limítrofe.

b. La publicación por parte del Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas del Decreto antes señalado, lo cual se realizó en la segunda sección

<sup>2</sup> El planteamiento de esta línea limítrofe se encuentra contenido en la página 2 del escrito inicial de demanda.



del número 337 del Periódico Oficial de dicha entidad federativa del 23 de noviembre de 2011.

c. Todas las determinaciones y mandamientos emitidos por el Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas tendientes a materializar el Decreto de referencia, en concreto, los actos para erigir el nuevo Municipio de Belisario Domínguez, tales como el establecimiento de partidas de la Policía Preventiva del Estado de Chiapas dentro de territorio oaxaqueño, la instauración y elección de autoridades municipales del Municipio de referencia, con cabecera en la localidad denominada "Rodulfo Figueroa", la construcción de obra pública, así como los actos de preparación y estudios técnicos para continuar la construcción de otras obras para servicio público.

d. Todas las determinaciones y mandamientos emitidos por el gobernador, Congreso Estatal y autoridades del supuesto nuevo Municipio Belisario Domínguez, y de cualquier otra autoridad de hecho o derecho del Estado de Chiapas, por medio de los cuales pretenden ejercer actos de imperio dentro del territorio que tiene y ha tenido nuestro Estado a lo largo de la historia, y que en forma enunciativa se traduce en actos para erigir nuevos Municipios, el establecimiento de partidas de la Policía Preventiva del Estado de Chiapas dentro de dicho territorio, actos preparatorios para establecer autoridades municipales, así como actos de preparación y estudios técnicos para iniciar la construcción de obra pública, y las órdenes o mandamientos para que la policía preventiva de dicha entidad se establezca dentro de los límites del territorio oaxaqueño.

e. El nuevo lindero interestatal que el Estado de Chiapas pretende establecer con nuestro Estado, mismo que se encuentra contenido en el anexo técnico que dio origen al nuevo Municipio Belisario Domínguez, y que es el siguiente:

"Partiendo del punto (1) con rumbo general (SW) y distancias variables generales 1,472 m, 2,624 m, 2,314m, 627 m y 994 m. Se llegó al punto (6), dejando a la derecha el Estado de Veracruz, a la izquierda terrenos que nos ocupa, que es punto trino con los Estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz, de ese punto (6) y con rumbos variantes generales (SE), (NE), (SE), (SE), (SW), (SW), (SE), (SE), (SE), (SE), (SE), (SE), (SW), (SE), (SW), (SW), (SW), (SW), (SW), (SW), y distancias de 351 m, 7771 m, 235 m, 417 m, 1,070 m, 764 m, 568 m, 242 m, 676 m, 397 m,



790 m, 341 m, 1,112 m, 589 m, 486 m, 868 m, 1,107 m, 844 m, y 834 m, se llegó al punto (25), de este punto y con rumbo general (SW), y distancia de 5,725 m, se llegó al punto (26), dejando a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca y a la izquierda terrenos del futuro nuevo Municipio de Dr. Belisario Domínguez, de este punto y con rumbo general (SW) y distancia de 5,494 m, se llegó al punto (27) dejando a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca y a la izquierda terrenos que nos ocupa, de este punto y con rumbo general (SW) y distancia de 2,579 m, se llegó al punto (28) dejando a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca y a la izquierda terrenos del nuevo Municipio Belisario Domínguez de este punto con rumbo general (SW) y distancia de 11,012 m, se llega al punto (29), dejando a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca, y a la izquierda terrenos que nos ocupa, de este punto y con rumbo general (SW), y distancia de 6,437 m, se llegó al punto (30), dejando a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca, y a la izquierda terrenos del futuro nuevo Municipio de Dr. Belisario Domínguez. Del punto (30) y con rumbo general (SE), y distancia de 6,372 m, se encuentra el punto (31) en este recorrido se deja a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca y a la izquierda terrenos del proyecto del nuevo Municipio de Dr. Belisario Domínguez; de este punto y con rumbo general (SE) y distancia de 5,245 m, se llega al punto (32) dejando a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca y a la izquierda terrenos que nos ocupa, continuando con rumbos generales, (SE) y distancia de 3,952 m, se llega al punto (33), dejando a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca y a la izquierda terrenos que nos ocupa, posteriormente se sigue con rumbo general (SE) y distancia de 3,791 m, llegando al punto (34), dejando a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca y a la izquierda terrenos del futuro nuevo Municipio de Dr. Belisario Domínguez, continuando con rumbo general (SE) y distancia de 3,690 m, se encuentra el punto (35), dejando en este recorrido a la derecha terrenos del Estado de Oaxaca y a la izquierda terrenos que nos ocupa, de este punto y con rumbo general (SE) y distancias de 4,387 m, (36) 3,875 m, (37) y 4,994 m, (38) se llegó al esquinero punto (38) con el Estado de Oaxaca y a la izquierda con los terrenos del nuevo Municipio de Dr. Belisario Domínguez, de este importante punto (38) y con rumbo general (NE) y distancia de 1,746 m, se llega al punto (39), que es el Cerro de la Jineta, dejando a la derecha terrenos del Municipio de Cintalapa y a la izquierda terrenos que referenciamos del futuro nuevo Municipio mencionado anteriormente, de este punto y con rumbo general (NE) y distancia de 20,127 m, se llega al punto (40) que es el mojón Cerro Fénix dejando a la derecha terrenos que nos ocupa, de este mojón y con rumbo



general (NW) y distancia de 13,207 m, se llega al punto (41) mojón Gorrión dejando a la derecha terrenos de Cintalapa y a la izquierda terrenos del futuro nuevo Municipio de Dr. Belisario Domínguez, de este punto (Cerro Gorrión-41) con rumbo general (NW) y distancia de 30,468 m, se encontró el mojón Cañada del diablo (punto 42) dejando a la derecha terrenos del futuro nuevo Municipio de Dr. Belisario Domínguez, continuando con rumbo general (NE) y distancia de 12,103 m, se llegó al punto de partida (1) conocido como la Cueva del Tigre; dejándolo como esquinero con el Municipio de Cintalapa, Estado de Veracruz y el futuro nuevo Municipio de Belisario Domínguez, con una superficie de 84,3999-41-82 hectáreas equivalente a 834,994 km<sup>2</sup>."

3. Dada la posible afectación que pudieran resentir el Estado de Veracruz, así como los Municipios de San Miguel Chimalapa y Santa María Chimalapa, ambos del Distrito de Juchitán, Estado de Oaxaca, la parte actora solicitó se les llamara a juicio como terceros interesados.<sup>3</sup>

4. SEGUNDO.—**Antecedentes.** En el escrito de demanda se relataron los antecedentes que dieron origen a los actos cuya invalidez se reclama de la siguiente manera:

"... 1. Desde la época colonial y hasta la fecha, los habitantes y autoridades de los pueblos indígenas Zoques, Zapotecas y Huaves que hoy pertenecen al

<sup>3</sup> Mediante proveído de once de septiembre de dos mil quince, en cumplimiento a lo resuelto por la Segunda Sala en el recurso de reclamación 42/2014-CA, fallado el doce de agosto del mismo año, se determinó que dado que la litis en este asunto, constituía un conflicto de límites entre entidades federativas, no debía tenerse como partes a ninguno de los Municipios señalados por la actora y la demandada, por lo que se ordenó dejar sin efectos el emplazamiento a todos los Municipios pertenecientes a esas entidades federativas, así como todo lo actuado por los mismos. En específico, se ordenó que: "... *todas las actuaciones que los diversos Municipios de Oaxaca y Chiapas hayan llevado a cabo en la tramitación de esta controversia no serán tomadas en cuenta para su resolución, por lo que se ordena desglosar de autos todas las constancias y documentales que hayan exhibido, con las cuales deberán formarse los cuadernos de antecedentes que correspondan, que serán enviados al archivo de este tribunal ...*"

Dicha determinación fue impugnada por el Estado de Chiapas, lo que dio lugar al recurso de reclamación 26/2015-CA, resuelto el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de declararlo infundado y confirmar el acuerdo recurrido.



Estado de Oaxaca, han ocupado y ejercido jurisdicción en el territorio que limita por el lado oriente de nuestra entidad con el Estado de Chiapas.

"En plena continuidad histórica, el Estado de Oaxaca, que se integra, entre otros, de los Pueblos Indígenas Zoque-Chimalapa, Zapotecas del Istmo y Huaves, desde la conformación del Estado mexicano hemos ocupado y ejercido jurisdicción realizando actos de autoridad hasta el referido límite con el Estado de Chiapas, concretamente, hasta el punto geográfico denominado Cerro de los Martínez, punto trino de colindancia entre nuestra entidad, el Estado de Chiapas y el Estado de Veracruz; de este punto, en línea recta al punto denominado Cerro de la Jineta; de aquí en línea recta al punto denominado El Chilillo; de este lugar, en línea recta al punto denominado Río de las Arenas; de aquí, siguiendo todo el cauce del referido río, aguas abajo, hasta el punto denominado Punta Flor, y de este punto, en línea recta hasta La media Barra de Tonalá, punto de colindancia entre nuestra entidad, el Estado de Chiapas y el Océano Pacífico.

"Este límite y sobre todo sus referencias geográficas se han mantenido inamovibles, han sido constantes y congruentes a lo largo de la historia, desde la época colonial con la ocupación de los pueblos indígenas antes señalados, hasta nuestros días con la actual configuración de nuestra entidad federativa.

"Antes de describir esta constancia y congruencia histórica, es necesario precisar que, si bien es cierto el Estado de Oaxaca no existió en la época colonial, los habitantes y autoridades de aquella época, quienes ocupaban el territorio hasta el límite de lo que ocupa hoy el Estado de Oaxaca, formaban parte del Reino de la Nueva España y se distinguían claramente del Reino o Capitanía de Guatemala; es decir, el territorio de lo que hoy es nuestro Estado era el extremo Sur del entonces territorio del Reino de la Nueva España, mientras que el territorio de lo que hoy es el Estado de Chiapas era el extremo Norte del entonces Reino o capitanía de Guatemala. Por esta razón, el límite establecido entre ambos reinos permanece inamovible hasta nuestros días, siendo el mismo que continúa vigente para ambas entidades, como enseguida se describe:

"a) En la época precolonial, el Pueblo Indígena Zoque era el último pueblo indígena del territorio conocido como área mesoamericana correspondiente al señoría Popoluca, Mixe, Zoque, por lo que sus límites, como pueblo frontera,



dividían el área mesoamericana con el territorio ocupado por los señoríos Mayas. Lo anterior se encuentra ilustrado en el mapa relativo a la «Ocupación Territorial antes de 1521» elaborado por el Instituto de Geografía de la UNAM y que integra el Atlas Nacional de México, en el que se puede advertir que la línea que delimita Mesoamérica del territorio de los señoríos mayas es el mismo que se plantea en la presente demanda.

"b) En la época colonial, consumada la conquista española y hasta el año de 1549, no se establecieron límites claros entre la Nueva España y Guatemala. De esta época se hace referencia que en el año de 1525, el soldado Sebastián Camargo obtuvo encomienda en el valle formado por la pequeña cordillera del monte llamado hoy de la Gineta, y los documentos de esta concesión dicen terminantemente que aquella tierra y aquellos indios que se le daban a Camargo eran del Reino de México o de la Nueva España.

"c) En 1549 hubo dos acontecimientos que obligaron al gobierno a fijar los límites con alguna precisión: el primero fue el ruidoso debate sobre la recaudación de tributos; y el segundo, el pleito que siguió el Marqués el Valle de Oaxaca sobre jurisdicción señorial; y de ambos acontecimientos resultó que el virrey de México, conde de Tendilla, comisionó al Lic. Gasca para que arreglase estos negocios. Como resultado de los trabajos ejecutados por el Lic. Gasta y el Lic. Antonio López de Cerrato, se fijó la línea general de límites del Reino de la Nueva España «... tomando dirección del mar Pacífico al Golfo de México, desde la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes, a los 17° 24' de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Zumazintla a la orilla del río del mismo nombre, bajando por este río a un ángulo hasta el nivel de Huehuetlán, a los 15° 30' ídem, y volviendo a subir hasta el cabo de las puntas en el Golfo de Honduras. Todas las poblaciones y tierras de la izquierda de esta línea, quedaron a la NE o al virreinato de México, y todas las de la derecha a Guatemala, formando respectivamente los límites de las provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán ...»

"d) En 1599, el Virrey conde de Monterrey comisionó a Sebastián Vizcaíno para reconocer la Costa de Tehuantepec, lo cual consta en una carta del Dr. D. Alonso





Criado de Castilla, escrita el 27 de noviembre de 1599 al mismo Vizcaíno, con motivo de la apertura del puerto de Santo Tomás o de Castilla, en la que se fijaron los límites entre México y Guatemala, dando a esta provincia (a Guatemala) una extensión desde el 8° hasta poco menos de los 18° de latitud N.

"e) En 1678, el arzobispo Virrey D. Fr. Payo Enríquez de Rivera, con motivo del arreglo de feligresías, y atendiendo a la extinción de varios pueblos y a la formación de otros nuevos, tanto en la frontera de Oaxaca como en las de Tabasco y Yucatán, varió de hecho los límites de estas provincias, de modo que quedaron perteneciendo al virreinato de México, varios pueblos de la costa hasta el Río Huehuetlán, por el lado de Guatemala, y otros en mayor número por el lado de Yucatán. Debe decirse que el Río Huehuetlán se ubica hacia el Sur de la línea establecida en 1549 y sirvió de límite entre Guatemala y la Capitanía de Yucatán, por lo que dejó inamovible el lindero que ahora se plantea.

"f) En 1787, una vez emitida la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España del 4 de diciembre de 1786, se fijaron los límites entre México y Guatemala, comprendiendo a ésta desde los 7° 54' hasta los 17° 49' de latitud N, y distribuyendo el distrito de su gobierno en trece provincias, que eran Soconusco, Chiapas, Suchitepec, Vera Paz, Honduras, Icacos, San Salvador, San Miguel, Nicaragua, Jerez de la Choluteca, Tegucigalpa y Costa Rica. Este lindero fue ratificado en 1794 por el capitán de navío D. Dionisio Alcalá Galiano, quien, al rectificar los puntos principales de cada frontera, y después de un maduro examen en que tuvieron gran parte los jefes españoles Aristizabal y Bonavia y Constanzo, fijó por punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala, el Chilillo.

"g) En 1797 el Gobierno Español mandó grabar y publicar las cartas geográficas ejecutadas por los capitanes de navío, que reconocieron y rectificaron todos los puntos de la costa de las posesiones españolas sobre el Pacífico; y para determinar los límites de cada uno de los virreinos o gobiernos, el Gobierno Español nombró comisionados especiales residentes en ellos. En México fue nombrado D. Jacinto Caamaño, quien verificó los límites dados al virreinato de la Nueva España en 1794. Los límites antes señalados fueron grabados y publicados en 1802 en cartas topográficas por el Depósito Hidrográfico de Madrid.'



"Estos antecedentes históricos se encuentran publicados en el Diario Oficial de la Federación del 1 de enero de 1894 como anexo número 3 del informe del C. Ignacio Mariscal, secretario de despacho de Relaciones Exteriores, rendido ante el Senado acerca del trabajo de límites entre Yucatán y Belice, mismo que se adjunta a la presente demanda. De igual forma, existen diversas fuentes documentales históricas, así como mapas y cartas topográficas que ilustran los límites históricos establecidos en estos años entre el Reino de la Nueva España y el Reino o Capitanía de Guatemala, mismos que se adjuntan a la presente y se relacionan más adelante.

"2. Por otra parte, esta línea limítrofe se encuentra ratificada en documentos emitidos en el ramo de tierras durante la propia época colonial, como enseguida se señala:

"a) La superficie ubicada por el lado Norte de la línea limítrofe que se describe en los párrafos precedentes, desde época pre colonial, durante la colonia y hasta nuestros días, ha estado ocupada por el Pueblo Indígena Zoque, integrada fundamentalmente por las localidades que hoy integran los Municipios oaxaqueños de Santa María y San Miguel Chimalapa, concretamente, han ocupado las tierras que se encuentran entre el punto denominado Cerro de los Martínez hasta el punto denominado Cerro de la Jineta o Gineta.

"La propiedad sobre estas tierras fue amparada por la Corona Española mediante título primordial otorgado el 24 de marzo de 1687 en la Ciudad de México ante el Escribano Real Antonio Joan de Marchena de Santa María Chimalapa, quien en representación del Cabildo de la Ciudad de México, el Escribano y Teniente Mayor de dicho Cabildo Don Joan Jiménez de Siles vende a los vecinos del Pueblo de Santa María Chimalapa, representados por Don Domingo Pintado, los terrenos que ahí se detallan. En este documento se establece claramente el límite territorial con lo que ahora es el Estado de Chiapas. A foja 4 frente detalla el siguiente lindero:

"«... Norte partiendo de un punto llamado el Infiernillo sobre el Río Coatzacoalcos, siguiendo en línea recta hacia el Este al Cerro de los Martínez, línea que sirve de límite con Veracruz, por el este de Cerro de los Martínez hacia el Sur en línea recta hasta el Cerro de la Jineta línea ésta con Chiapas ...»



"Adjunto se exhibe copia certificada de la transcripción del referido título primordial expedida en 14 fojas del expediente número 276.1/1970 sobre reconocimiento y titulación de bienes comunales del poblado de Santa María Chimalapa, Municipio de Santa María Chimalapa, Estado de Oaxaca, misma que fue expedida por el Lic. José Antonio Garza López, director general de Titulación y Control Documental del Registro Agrario Nacional.

"b) El 15 de marzo de 1850 este título primordial fue ratificado mediante oficio circular por el presidente de la República Don José Joaquín de Herrera, a favor de don Pedro González Zárate y de todos los vecinos y sucesores y descendientes del mismo pueblo de Santa María Chimalapa. En el oficio se establece que «... este Supremo Gobierno General a mi cargo ha tenido a bien respetar y confirmar en todas sus partes y contenidos la venta de terrenos que describa la escritura de referencia ..., lo que hago saber para el resguardo y seguridad de los propios derechos e intereses mancomunados de los vecinos del mencionado pueblo ...»

"c) La superficie de tierras que se ubica en la parte Sur de la línea de colindancia que hemos descrito, desde el punto denominado «La Jineta o Gineta» hasta la «Media Barra de Tonalá», desde la época pre colonial, colonial y hasta nuestros días, ha estado ocupado por comunidades Zapotecas y Huaves del Estado de Oaxaca. En especial, la comunidad indígena Huave denominada San Francisco del Mar, es propietaria y ha estado en posesión de las tierras conocidas como la Isla de León hasta la «Boca barra» desde tiempo inmemorial. Sobre estas últimas tierras, la Corona Española emitió título primordial a favor de esta comunidad amparando las tierras de que es propietaria hasta la «Barra de Tonalá», punto geográfico que se señala como punto de colindancia entre nuestra entidad, el Estado de Chiapas y el Océano Pacífico. Adjuntamos a la presente copia certificada de este título primordial.'"

"3. Consumada la independencia e iniciada la vida del Estado Mexicano conforme a un nuevo marco jurídico, debe señalarse que los límites de las entidades federativas que integran la Federación nunca fueron establecidos por la Constitución ni por ningún otro ordenamiento legal. Las Constituciones que han estado vigentes se han ocupado de enunciar la existencia de las entidades federativas, y en su caso de los territorios federales; sin embargo, respecto de la



extensión y límites han remitido a la expresión genérica de que éstos se constituyen con los que 'hasta ahora han tenido', o bien, remiten a la creación de una legislación específica que en ningún caso se ha expedido.

"No obstante lo anterior, para el caso de la propiedad sobre las tierras, se han emitido documentos que constituyen un antecedente fehaciente para determinar la extensión y límite de los territorios entre nuestra entidad federativa y el Estado de Chiapas, pues si bien es cierto que conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria, las tierras comunales podían abarcar la jurisdicción de una o más entidades federativas, también es cierto que para el caso de las comunidades de Santa María Chimalapa, San Miguel Chimalapa y San Francisco del Mar, sus límites agrarios coinciden casi en su totalidad con el límite histórico que se ha descrito en este apartado de la presente demanda, reconociendo expresa y plenamente las referencias geográficas a las que nos hemos referido.

"Así, sobre la base del título primordial de Santa María Chimalapa, Oaxaca, y respetándolo plenamente al haber sido dictaminado con plena validez legal por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de la Secretaría de la Reforma Agraria, el presidente de la República reconoció y tituló las tierras comunales de las comunidades de Santa María y San Miguel Chimalapa mediante Resolución presidencial de reconocimiento y titulación de bienes comunales de 10 de marzo de 1967, ejecutada el 21 de marzo del mismo año, complementado y ratificado el 23 de junio de 1988 y 31 de marzo de 1993, documentos que tienen su expresión gráfica en su correspondiente plano definitivo. En todos estos documentos se señala con toda claridad que el punto limítrofe con el Estado de Chiapas y Veracruz lo constituye el Cerro de los Martínez por el lado Norte, y por el lado Sur lo constituye el Cerro de la Jineta.

"De igual forma, sobre la base del título primordial de San Francisco del Mar, Oaxaca, y respetándolo plenamente, el presidente de la República reconoció y tituló las tierras comunales de esta comunidad, mediante resolución presidencial de reconocimiento y titulación de bienes comunales emitido el 12 de noviembre de 1970, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 1970, mismo que se encuentra reflejado en su correspondiente plano definitivo que se adjunta. En todos estos documentos se señala con toda claridad que el punto limítrofe con el Estado de Chiapas y el Océano Pacífico



es la Barra de Tonalá, por lo que la totalidad de la Isla de León corresponde al Estado de Oaxaca.

"Adjuntamos a la presente copia certificada de estos documentos públicos.

"4. Ahora bien, se afirma que el lindero establecido desde el año 1549, confirmado por los títulos primordiales de Santa María Chimalapa y San Francisco del Mar, de 1687 y 1526, respectivamente, así como por las reales ordenanzas de 1786 y cartas topográficas del Depósito Hidrográfico de Madrid de 1802, se ha mantenido hasta nuestros días, en virtud de que estos límites fueron reconocidos y establecidos sin conflicto alguno tanto por el Estado de Oaxaca como por el Estado de Chiapas en sus respectivas Constituciones Locales; y dicho límite se mantuvo sin ninguna controversia desde el año de 1982 hasta el año de 1989. Es decir, las referencias geográficas y la línea limítrofe que se configura con ellos fueron respetados plenamente por ambas entidades federativas hasta hace 22 años.

"En efecto, el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, reformada el 26 de octubre de 1990 por la Quincuagésima Cuarta Legislatura, misma que entró en vigor el 30 de octubre de 1990, fijó los límites con el Estado de Chiapas en los siguientes términos:

"Artículo 28. El territorio del Estado de Oaxaca es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le corresponda; y no podrá ser desmembrado sino en términos prevenidos por la Constitución Federal. Sus límites y colindancias son las siguientes:

"...

"Con el Estado de Chiapas:

"Partiendo de Cerro de los Martínez con rumbo S13° 00'0 en línea recta hasta el Cerro de la Gineta; de este punto siguiendo con rumbo S49° 30'E al Cerro Tres Cruces; de este punto con rumbo S27° 00'E a un punto denominado sin pensar y que se localiza cerca de la estación de San Ramón; continuando con



este punto con rumbo S03° 00'E a la pesquería o agencia de policía denominada Cachimbo, correspondiendo esta población al Estado de Oaxaca la que se localiza en la orilla de la Isla de León en el Océano Pacífico.'

"Por su parte, mediante Decreto Número 130 de fecha 24 de agosto de 1981, fue aprobada la Constitución Política del Estado de Chiapas, misma que entró en vigor el 1o. de enero de 1982, la cual, en cuanto a límites territoriales se refiere, estableció:

"Artículo 3o. El territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de la República Mexicana.

"Para su organización política y administrativa se dividirá en Municipios Libres de acuerdo con las bases contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal y la ley orgánica respectiva, siendo las siguientes: ...

"Por el Oeste se inicia en su parte media de la Isla de León lugar de la pesquería El Cachimbo y con deflexión de línea al Noroeste pasando cerca de la pesquería La Gloria que corresponde al Estado de Chiapas, llega a la cima del Cerro de La Jineta vértice apreciado como referencia al Norte del pueblo de Tapanatepec, Oaxaca.

"De la cima del Cerro La Jineta, deflexión al noreste 6° a 8° continúa hacia el vértice del Cerro de los Martínez donde se ubica el punto trino que sirve de límite afirmativo de Oaxaca, Veracruz y Chiapas.'

"En la exposición de motivos de esta reforma se señaló expresamente:

"En estas reformas y adiciones además de presentar la organización política del Estado, se incluye la situación geográfica de nuestra entidad como resultado de los documentos fehacientes que obran en este Congreso Local y que por su origen y antigüedad son irrefutables, determinando con absoluta claridad los linderos de nuestra entidad con los Estados vecinos de Oaxaca, Veracruz y Tabasco y la República de Guatemala, que por estar consignados en nuestra Constitución Local son de observancia obligatoria para todos los chiapanecos y a la vez documento probatorio pleno para el supuesto problema de límites.'



"Como se puede apreciar, las Constituciones de ambas entidades federativas coincidieron plenamente durante 8 años, y ambas fueron coincidentes en reconocer y establecer el límite histórico que en su momento dividió el Reino de la Nueva España del de Guatemala, como se ha descrito en los apartados precedentes.

"Cabe señalarse que el 27 de septiembre de 1989, el Congreso del Estado de Chiapas reformó el artículo 3o. de su Constitución antes señalado, derogando los párrafos antes transcritos. Para sustentar esta reforma, el Congreso del Estado de Chiapas expresamente argumentó:

"Quinto.—Que la Constitución Política de un pueblo, expresión última de su decisión política y catálogo fundamental de sus acciones institucionales, debe estar exenta de las consideraciones técnicas para evitar que se desvirtúe su objeto principal. Tal cual es la suprema proclama de la creación del Estado, sea este concebido en su esfera federal o en el orden local, como es el caso de nuestra entidad federativa; más aún, este orden de ideas ha sido considerado en la gran mayoría de las constituciones locales de las demás entidades federativas, reafirmando el principio del reconocimiento de facto y posesión del ámbito territorial de cada Estado.'

"5. A pesar de que el límite tradicional e histórico del Estado de Oaxaca se ha mantenido invariable y claramente identificable a lo largo del tiempo, el Estado de Chiapas ha pretendido invadir nuestro territorio y ámbito de jurisdicción, contraviniendo dicho lindero y desde luego la Constitución Federal.

"En los hechos, la aludida reforma de 1989 a la Constitución del Estado de Chiapas, al derogar las disposiciones que establecían el límite con el Estado de Oaxaca, tenía la clara intención de no ceñir los actos de sus autoridades a los límites establecidos por su propio ordenamiento jurídico. Y en efecto, a partir de 1990 comenzaron a invadir nuestro territorio ejerciendo actos de autoridad, incentivando que ciudadanos del Estado de Chiapas ocupen tierras comunales de las comunidades de San Miguel y Santa María Chimalapa, para luego convertirlos en entidades municipales y de este modo establecer un nuevo lindero que amplíe su ámbito de jurisdicción territorial.



"En conjunto, los actos que las autoridades del Estado de Chiapas venían realizando en los últimos 21 años culminaron con una reforma constitucional, con la cual pretenden formalizar y legalizar su invasión al territorio oaxaqueño. Es así que el 23 de noviembre de 2011, el H. Congreso Constitucional del Estado de Chiapas, mediante Decreto Número 008 (cuya invalidez planteamos en esta vía constitucional) estableció: '... la tercer Reforma a la Constitución Política del Estado de Chiapas y se crean los Municipios de Mezcalapa, El Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez ...', en el que expresamente se determinó lo siguiente:

"Artículo cuarto. Se crea el Municipio de Belisario Domínguez, con cabecera municipal en Rodulfo Figueroa y estará integrado por las localidades que se determinan en el anexo técnico que se agrega y forma parte de este instrumento.'

"Artículo quinto. Se reforman los numerales del párrafo segundo del artículo 2o. y el párrafo tercero del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, para quedar de la siguiente forma.'

"Artículo 2o. El territorio del Estado. ...

"Región II. Valles Zoque: Conformada por los Municipios de Cintalapa que será la cabecera, Juquipilas, Ocozocoautla de Espinoza, Belisario Domínguez.'

"El nuevo límite que se pretende establecer, conforme al anexo técnico que sustenta la creación del nuevo Municipio del Estado de Chiapas, denominado Belisario Domínguez, se ha transcrito con anterioridad y abarca una superficie aproximada de 162,000 hectáreas del territorio oaxaqueño.

"La circunscripción territorial del nuevo Municipio denominado Belisario Domínguez y, a su vez, del Estado de Chiapas, se sobrepone a la circunscripción territorial de los Municipios de San Miguel Chimalapa, Santa María Chimalapa y, consecuentemente, a la circunscripción territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ya que el nuevo Municipio y nuevo linderos interestatal que pretende establecer el Estado de Chiapas queda totalmente enclavado en el territorio de nuestra entidad federativa.





"La situación es de tal gravedad, que en la nueva circunscripción territorial establecida por el Estado de Chiapas fueron segregadas del Municipio de San Miguel Chimalapa, Oaxaca, las localidades denominadas San Antonio, Benito Juárez, Sol y Luna y Cinco de Noviembre; asimismo, fueron segregadas del Municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca, las localidades de La Esperanza, Nuevo Ocotál, Ignacio Zaragoza hoy Nuevo Tenejapa, Nuevo Jerusalem, Canaan, Guadalupe Victoria, Pilar Espinoza de León II, La Libertad, Nuevo San Juan, López Portillo y Río Frío.

"Todas estas localidades se integran por indígenas Zoques-Chimalapas del Estado de Oaxaca, quienes, en conjunto con el resto de las localidades y la cabecera comunal y municipal de San Miguel y Santa María Chimalapa, conforman una unidad cultural, étnica, social, política y administrativa; por ello, la creación del Municipio Belisario Domínguez implica una grave afectación a dicha unidad étnica, cultural, social, política, territorial y administrativa en virtud de que se les divide al segregar sus localidades para incorporarlas al nuevo Municipio Belisario Domínguez con quien no mantienen ni desean mantener ninguna relación. Se adjuntan a la presente las actas de Cabildo de los Municipios de Santa María y San Miguel Chimalapa, mediante el cual se reconoce a todas estas localidades sus respectivas categorías políticas y administrativas, con lo que, además de su pertenencia étnica, agraria, se consolida con su pertenencia político-administrativa.

"En estas condiciones, el conflicto limítrofe y sobre todo los actos que están realizando las autoridades del Estado de Chiapas para concretar la creación del Municipio de Belisario Domínguez, además de invadir el territorio del Estado de Oaxaca, viola los derechos indígenas de las comunidades y Municipios Zoques-Chimalapas.

"Es de señalar que a partir del 23 de noviembre de 2011, el gobernador constitucional del Estado de Chiapas ha comenzado a realizar un conjunto de actos objetivos tendientes a materializar dicho Decreto y, específicamente, para que se concrete la creación del Municipio Belisario Domínguez. Tales actos son, entre otros, el establecimiento de partidas de la Policía Preventiva del Estado de Chiapas dentro del territorio de nuestra entidad federativa, establecimiento



de autoridades municipales, construcción de un edificio que al parecer funcionará como palacio municipal; asimismo, se pretende realizar un conjunto de obras en todo el territorio, así como la creación de nuevas entidades municipales de menor categoría política y administrativa que integrarán el referido Municipio de Belisario Domínguez.

"Así, el pasado 1o. de enero de 2012, el secretario general de Gobierno del Estado de Chiapas, a nombre del gobernador constitucional de dicha entidad, tomó protesta a los integrantes del Consejo Municipal de Belisario Domínguez. El acto protocolario se llevó a cabo en la escuela primaria Ignacio Flores Rayón del núcleo agrario Rodulfo Figueroa –ubicado dentro del territorio municipal y comunal de San Miguel Chimalapa–, donde fueron designados Juan de Dios Márquez Clemente como presidente del Consejo, y Efrén Velásquez Hernández y José Toribio Flores como síndicos, del que fueron testigos varios habitantes de la comunidad; asimismo, en el proceso electoral llevado a cabo el 2 de julio de 2012, fueron electos los integrantes del H. Ayuntamiento de este nuevo Municipio.

"6. La pretensión del Estado Libre y Soberano de Chiapas, originó que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, realizara trabajos cartográficos en el año de 1990, cercenando una superficie del territorio del Estado de Oaxaca, dicho error fue corregido por esta misma instancia gubernamental en el año de 2002 ...

"Finalmente, hacemos del conocimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que no existe convenio alguno que defina los límites entre nuestra entidad federativa y el Estado de Chiapas, por lo que nos vemos en la necesidad de acudir a este máximo órgano a plantear que, conforme a las nuevas facultades establecidas en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, conozca, sustancie y resuelva dicho conflicto, determinando que se reconozca y se respete el límite que históricamente ha tenido el Estado Libre y Soberano de Oaxaca ..."

5. En lo que se refiere a los conceptos de invalidez, la parte actora adujo en esencia:



*Primero. Violación al artículo 45 constitucional al producirse una invasión territorial por parte del Estado de Chiapas*

- Manifiesta que los límites históricos que se habían reconocido recíprocamente entre Oaxaca y Chiapas, incluso a través de sus textos constitucionales han sido desconocidos mediante diversos actos y principalmente con la modificación realizada por el Congreso chiapaneco a su Constitución Local.

- En el caso particular, no existe algún precepto que fije o haya fijado un límite estatal entre ambos Estados, por lo que existe únicamente una división territorial virtual, al no existir una base jurídica que sustente los límites, de tal forma que se debe seguir un procedimiento constitucional para establecer los referidos límites interestatales.

- Sin embargo, afirma que esta división territorial virtual no debe entenderse como una falsa o aparente realidad, sino que ha de entenderse que físicamente y en los respectivos territorios no existe señalado el lindero que a cada entidad le corresponde; por lo que debe atenderse al arreglo de las partes o a la referencia geográfica con valor jurídico e histórico sustentado en los cuerpos normativos que han estado vigentes en lo que hoy es el Estado Mexicano.

- En este caso, cobran relevancia las referencias geográficas, documentos históricos y mapas cartográficos que se elaboraron para delimitar el territorio del Virreinato de la Nueva España de otras demarcaciones territoriales, en especial el Virreinato de Guatemala.

- Al respecto, se insiste que la línea limítrofe que históricamente ha correspondido al Estado de Oaxaca se encuentra determinada por los siguientes puntos geográficos descritos de Norte a Sur (1) Cerro de los Martínez (2) Cerro de la Jineta o Gineta (3) El Chilillo (4) Río de las Arenas y (5) Barra de Tonalá.

- Éstos pueden advertirse del (a) título primordial de la comunidad de Santa María Chimalapa otorgada en el año de 1687, ratificado por el presidente de la República Don José de Herrera el 15 de marzo de 1850 (b) El Convenio de Linderos con el Estado de Veracruz suscrito el 15 de noviembre de 1905 y publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación (c) La resolución presidencial



de reconocimiento y titulación de bienes comunales de las comunidades agrarias limítrofes; y, (d) Diversos materiales cartográficos de carácter histórico

*Segundo. Violación a los artículos 1o. y 133 constitucionales, en relación con el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo*

- Manifiesta que el Decreto impugnado afectó el territorio de comunidades y pueblos indígenas Zoques, reconocidos en el artículo 16 de la Constitución Política de Oaxaca, sin que hubieren sido consultados previamente.

- Refiere que este reconocimiento también se hace en el artículo 7o. de la Constitución del Estado de Chiapas; sin embargo, afirma que los zoques que habitan en esta entidad son distintos de los de Oaxaca, por lo que no debe considerarse un simple capricho que responde a los límites entre dos entidades federativas sino como parte de una realidad lingüística, histórica y cultural.

- El Estado de Oaxaca se encuentra legitimado para actuar no sólo en defensa de sus límites territoriales, sino también en defensa de los derechos del pueblo indígena Zoque que habita en su territorio, el cual evidentemente resulta afectado con los actos reclamados, al crearse Municipios en su territorio ancestral sin que se les hubiera consultado.

*Tercero. Violación a las garantías de audiencia y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales*

- Afirma que al pretender la demandada expandir de manera unilateral sus límites territoriales, infringe su soberanía estatal y la autonomía de sus Municipios.

- La creación de Municipios en territorio oaxaqueño es inconstitucional al tratarse de un acto de autoridad incompetente para ello, además de que no se siguieron las formalidades esenciales del procedimiento para la creación de Municipios habitados por pueblos indígenas, en concreto, la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas a quienes pretendió regular.

- De conformidad con el artículo 40 constitucional, los Estados son libres y soberanos para su régimen interior, luego, es condición del pacto federal que



los demás Estados no se entrometan en la libertad y soberanía de las demás partes de la Federación.

*Cuarto. Incumplimiento a los requisitos establecidos en la Constitución del Estado de Chiapas para la creación de un Municipio*

- En la expedición del decreto impugnado no se observaron las formalidades necesarias para la creación de un Municipio, en particular, existe una contravención al artículo 72 de la Constitución de Chiapas.

- En el caso, primero se dio la aprobación por parte del Congreso del Estado, estableciéndose una orden de remisión a los Ayuntamientos en el artículo tercero transitorio del Decreto impugnado para proceder en términos de la fracción I del artículo 72 de la Constitución, es decir, para que la mayoría de los mismos se pronunciara en torno a la creación del Municipio.

- Asimismo, se realizó la creación de un Municipio sin respetar los límites territoriales del Estado en que se creó y sin que se hiciera una reforma en la Constitución sobre el ámbito territorial del Estado, por lo que el Decreto no es acorde a los límites propios de la entidad federativa.

- Finalmente, afirma que es necesario que se garanticen los derechos del pueblo indígena Zoque y su propiedad ancestral frente a terceros, ya que en el fondo la causa de las invasiones e intrusiones ilegales del Estado de Chiapas en el territorio en que habitan es la titularidad de los derechos derivados de la explotación de los recursos de la selva chimalapa.

6. TERCERO.—**Admisión.** Por acuerdo de treinta de noviembre de dos mil doce,<sup>4</sup> el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional bajo el número 121/2012, así como designar al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

<sup>4</sup> Tomo I, foja 661.



7. Mediante acuerdo de cinco de diciembre siguiente,<sup>5</sup> el Ministro instructor consideró que dada la relación que existía en este asunto con la controversia constitucional 5/2012, era necesario requerir al Senado de la República para que remitiera ese expediente.<sup>6</sup> Asimismo, previno a la parte actora para que exhibiera diversas pruebas relacionadas en su escrito inicial.

8. Posteriormente, ante la respuesta otorgada por el director general de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Senadores en la que informó que la controversia constitucional 5/2012 había sido turnada a la Comisión de Límites de las Entidades Federativas de dicho órgano, el Ministro instructor, mediante proveído de catorce de diciembre de dos mil doce,<sup>7</sup> ordenó requerir nuevamente al Senado de la República para que remitiera las constancias correspondientes a ese expediente.

9. Finalmente, el veinte de diciembre de dos mil doce,<sup>8</sup> los integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspon-

<sup>5</sup> Tomo I, fojas 662-663.

<sup>6</sup> Como se explicará más adelante, este expediente se formó con motivo de la demanda presentada por el Estado de Oaxaca, en la cual también se impugnó el Decreto 008, por el que se crearon los Municipios de Mezcalapa, El Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez, publicado en el Periódico Oficial el veintitrés de noviembre de dos mil once y que se basó en los mismos hechos que el presente asunto.

Mediante proveído de dos de febrero de dos mil doce, el Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo desechó la demanda, dado que en esa época, la facultad constitucional para resolver conflictos de límites territoriales entre entidades federativas se encontraba conferida al Senado de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este desechamiento fue confirmado mediante resolución de dos de mayo de dos mil doce, dictada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en el recurso de reclamación 7/2012-CA.

<sup>7</sup> Tomo I, fojas 669-670.

<sup>8</sup> Tomo I, página 683 a 687.

En proveído de esa misma fecha, dictado en el incidente de suspensión de la presente controversia constitucional 121/2012, se negó la suspensión respecto del Decreto 008 emitido por Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veintitrés de noviembre de dos mil once, por el cual se creó, entre otros, el Municipio denominado "Belisario Domínguez", en atención a que dicho Decreto constituye propiamente una reforma al artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Chiapas y una norma de carácter general respecto de la cual resulta improcedente la concesión de la medida solicitada, de conformidad con lo que expresamente prevé el segundo párrafo del artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia.



diente al segundo periodo de dos mil doce, admitieron a trámite la demanda y ordenaron emplazar como demandado al Estado de Chiapas por conducto de sus Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; asimismo, tuvieron como terceros interesados a los Municipios de San Miguel y Santa María Chimalapa (Oaxaca), a los Municipios de Mezcalapa, El Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez (Chiapas),<sup>9</sup> así como al Estado de Veracruz, por conducto de sus Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y también se ordenó dar vista al procurador general de la República.

Sin embargo, se consideró que resultaba procedente conceder la suspensión de los restantes actos cuya invalidez demandaba el Estado de Oaxaca, con la única finalidad de preservar la materia de la presente controversia constitucional, para los efectos que a continuación se precisan:

a) Los Estados de Oaxaca y Chiapas, incluidos los Municipios a los que se les reconoció el carácter de terceros interesados, deberán abstenerse de realizar cualquier acto que formal o materialmente amplíe o modifique los límites territoriales o la jurisdicción que actualmente se conserva en las comunidades en conflicto.

b) Los Estados de Oaxaca y Chiapas, incluidos los Municipios a los que se les reconoció el carácter de terceros interesados, deberán abstenerse de crear nuevas autoridades dentro de la localidad denominada "Rodulfo Figueroa", ya sean de carácter hacendario, de seguridad pública y/o cualquier otra que tenga a su cargo función pública alguna.

c) Los Estados de Oaxaca y Chiapas, incluidos los Municipios a los que se les reconoció el carácter de terceros interesados, se encontrarán obligados a continuar prestando todos y cada uno de los servicios públicos a la población que habite en la franja territorial que es materia de la controversia, en la forma y términos en que los venían prestando hasta antes de la emisión del Decreto 008 emitido por el Congreso del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veintitrés de noviembre de dos mil once y hasta tanto se dicta sentencia en el expediente principal. ...

El otorgamiento de esta medida cautelar fue confirmado por la Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver el recurso de reclamación 71/2012-CA, el veintiséis de junio de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, con el voto en contra del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>9</sup> Mediante proveído de once de septiembre de dos mil quince, en cumplimiento a lo resuelto por la Segunda Sala en el recurso de reclamación 42/2014-CA, se determinó que dado que la litis en este asunto, constituía un conflicto de límites entre entidades federativas, no debía tenerse como partes a ninguno de los Municipios señalados por la actora y la demandada, por lo que se ordenó dejar sin efectos el emplazamiento a todos los Municipios pertenecientes a esas entidades federativas, así como todo lo actuado por los mismos.

En específico, se ordenó que: "... todas las actuaciones que los diversos Municipios de Oaxaca y Chiapas hayan llevado a cabo en la tramitación de esta controversia no serán tomadas en cuenta para su resolución, por lo que se ordena desglosar de autos todas las constancias y documentales que hayan exhibido, con las cuales deberán formarse los cuadernos de antecedentes que correspondan, que serán enviados al archivo de este tribunal ..."



10. En ese mismo proveído, se determinó que en atención a que el original del expediente de la controversia constitucional 5/2012 fue remitido al Senado de la República y dado que se informó por este órgano que estaba bajo su resguardo como asunto concluido, se ordenó dejar a salvo los derechos del Estado de Oaxaca para que, de estimarlo pertinente, solicitara su devolución o expedición de copias certificadas a la citada autoridad legislativa; en el entendido que únicamente se tendrían a la vista las constancias que obren en el cuaderno de antecedentes archivado en este Alto Tribunal, las cuales se considerarían, en su caso, como un hecho notorio.

11. CUARTO.—**Comparecencia del Estado de Veracruz como tercero interesado.** Mediante escrito recibido el once de febrero de dos mil trece,<sup>10</sup> ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Javier Duarte Ochoa, en su carácter de gobernador del Estado de Veracruz, compareció al presente juicio como tercero interesado y manifestó lo siguiente:

"... En cuanto al fondo, el Poder Ejecutivo Local que represento no expone argumento alguno con respecto a la controversia constitucional promovida por el Estado de Oaxaca, por ser respetuoso de la soberanía de las entidades federativas que son parte actora y demandada, lo que no obsta para formular los siguientes comentarios:

"Esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el supuesto de que entrare al estudio del fondo de la cuestión planteada por el Estado de Oaxaca, esto de conformidad con la atribución que le confiere el segundo párrafo del artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá tener en cuenta lo establecido en sus artículos 42, fracción I, 43 y 45, principalmente este último, que establece (se transcribe ...), es decir, plantea el problema relativo a la determinación de los límites de las entidades federativas, como es

---

Dicha determinación fue impugnada por el Estado de Chiapas, lo que dio lugar al recurso de reclamación 26/2015-CA, resuelto el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de declararlo infundado y confirmar el acuerdo recurrido.

<sup>10</sup> Tomo II, páginas 1149 a 1153.





el caso que presenta el Estado de Oaxaca, en el que aduce que el Estado de Chiapas, al crear el Municipio de Belisario Domínguez mediante el Decreto 008 emitido por su Congreso, así como los actos materiales que con posterioridad ha desplegado el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, supuestamente lo hizo dentro de su ámbito territorial, por lo que ese Alto Tribunal en la sentencia que emita, deberá determinar si ello fue o no así, máxime que nuestra Constitución no establece los límites territoriales de las entidades federativas, sino que atendiendo a la redacción de la primera parte del referido precepto constitucional, pareciera que nuestra Carta Magna reconoce una situación de hecho, esto es, que la extensión y límites de los Estados ya estaban definidos desde antes de su promulgación; sin embargo, contrario a lo que podría pensarse, no existe ley alguna que los haya esclarecido y determinado, tal y como lo advierte Felipe Tena Ramírez (Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 40a. edición, México, 2011, página 192), pues incluso refiere que en la Constitución de 1857, en su artículo 44, se encuentra un texto similar al del numeral 45 de nuestra Ley Fundamental, por lo que remitiéndose a la Constitución de 1824, únicamente en su artículo 2o. se disponía que por una ley constitucional se haría la demarcación de los límites de la Federación, cuando las circunstancias lo permitieran, que como se ha hecho mención, nunca se expidió tal ley, por lo que ese Máximo Tribunal, deberá allegarse de todos los elementos que estime necesarios para resolver el presente conflicto de límites territoriales entre los Estados de Oaxaca y Chiapas ..."

12. Por su parte, mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el primero de marzo de dos mil trece,<sup>11</sup> el Poder Judicial del Estado de Veracruz manifestó que sería respetuoso de la soberanía de las entidades federativas que participan como actora y demandada en la controversia, así como de la resolución que en su caso se emita en el presente expediente.

13. QUINTO.—**Contestación de demanda del Estado de Chiapas.** Mediante escrito recibido el quince de febrero de dos mil trece,<sup>12</sup> ante la Oficina

<sup>11</sup> Tomo III, páginas 1734 a 1737.

<sup>12</sup> Tomo II, páginas 1178 a 1630.



de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manuel Velasco Coello, Noé Castañón Ramírez y Óscar Rolando Ramos Rovelo, en su carácter de gobernador, presidente de la Mesa Directiva del Congreso y Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia, todos del Estado de Chiapas, dieron contestación a la demanda, y respecto de las pretensiones de la actora manifestaron lo siguiente:

"En cuanto a las prestaciones:

"1. En lo que toca a que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación determine y fije, en forma definitiva y permanente, la siguiente línea limítrofe entre ambas entidades federativas (se transcribe del escrito inicial de demanda ...)

"Es una prestación improcedente, dolosa, incongruente e infundada, en los términos en que se plantea, no solamente por la falta de acción y de derecho de la parte actora para demandar un límite a su gusto, sin base jurídica alguna, fuera del contexto constitucional y atentatorio al pacto federal, sino porque con esa prestación lo que realmente busca es que el Máximo Tribunal del País desconozca y altere los límites ciertos, históricos, inobjetables e indiscutibles entre Chiapas y Oaxaca, que no son otros sino los mismos que existían entre el Reino de la Nueva España y el Reino de Guatemala, antes de la incorporación de Chiapas a México, como –de manera incongruente con su pretensión–, lo reconoce la actora en su demanda, página 10, y cuya confesión se recoge para todos los efectos legales al señalar: (se transcribe del escrito inicial de demanda ...)

"Así, lo improcedente, dolosa, incongruente e infundada de la prestación o pretensión de la actora, al buscar que la Suprema Corte de Justicia determine y fije la línea limítrofe entre ambas entidades federativas, partiendo del punto denominado 'Cerro de los Martínez' salta a la vista, **porque en la delimitación o fijación de los límites entre los reinos de la Nueva España y el de Guatemala jamás se habla, señala o se toma como referencia el llamado 'Cerro de los Martínez'**, ni siquiera se menciona, porque su existencia o referencia como punto de partida de límites sólo la encontramos como producto de una convención entre los Estados de Veracruz y Oaxaca (Laudo Baranda, 1905) para resolver



un problema de límites entre ellos, cuando señalan a ese cerro como punto referente para arreglar sus límites; convención que obviamente se realizó en una fecha muy distinta y sumamente posterior de la en que existían delimitados los linderos de los reinos antes referidos. Además, Chiapas fue completamente ajena a esa convención y laudo y, por ende, no le puede parar perjuicio alguno.

"Adicionalmente, es de puntualizarse que la delimitación o fijación de los límites entre los reinos de la Nueva España y el de Guatemala tampoco se habla, señala o se toman como referencia los demás puntos que precisa y pretende la actora como referentes o puntos de llegada o partida para fijar los inconducentes límites que busca establecer entre Chiapas y Oaxaca, salvo el 'Cerro de la Gineta o Jineta' que sí es referente histórico y legal, junto con el Cerro de los Mixes y la Barra de Tonalá, para delimitar a los dos reinos, como se verá y demostrará en la parte relativa correspondiente de la presente contestación.

"2. En lo tocante, a la prestación que se deriva del texto: 'De igual modo, solicitamos que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de todos los actos del Congreso de Chiapas, del gobernador constitucional y Municipios de dicha entidad federativa, que han realizado sobre territorio oaxaqueño, y que propiciaron la presente controversia sobre límites territoriales, mismos que más adelante se detallan.'

"Se niega la ilegalidad o carencia de validez de los actos que el Estado actor señala como generadores de la presente controversia, habida cuenta que esos actos emergen de autoridades legalmente facultadas para ello y su ámbito de validez y aplicación se circunscribe al territorio chiapaneco y, por ende, ningún perjuicio le causa al Estado actor.

"Lo anterior es así, porque, primero, la línea limítrofe entre ambas entidades federativas que propone o pretende el Estado de Oaxaca, es completamente improcedente, arbitraria, sin sustento, ni prueba legalmente válida que la demuestre; y, segundo, porque el único y verdadero límite territorial entre Oaxaca y Chiapas lo es el mismo que existía entre el Reino de la Nueva España y el Reino de Guatemala, antes de la incorporación de Chiapas a México, como se demos-



trará en el apartado relativo correspondiente. Por lo tanto, ante la falta de pruebas y de razones del Estado de Oaxaca para la procedencia de la línea limítrofe que propone y al demostrarse, como se hará en la presente controversia, que los límites entre los Estados de Oaxaca y Chiapas son los mismos que delimitaban al Reino de la Nueva España con el Reino de Guatemala, quedará debidamente probado que los actos cuya validez se reclama se realizaron en el respectivo ámbito de competencia de las autoridades demandadas y dentro del territorio sobre el que legalmente ejercen jurisdicción.

"Como consecuencia, no existe la inconstitucionalidad o invalidez de los actos a que se refiere Oaxaca, citados en los incisos a), b), c), d) y e); correspondientes al punto IV, De la demanda, visibles en sus páginas 5, parte final, 6, 7 y 8.

"3. En cuanto a las violaciones a que se refiere al apartado V de la demanda (preceptos constitucionales que, en su caso, se estiman violados) cabe precisar, asimismo, que ante la falta de pruebas y de razones del Estado de Oaxaca para la procedencia de la línea limítrofe que propone y al demostrarse, como se hará en la presente controversia, que los límites entre los Estados de Oaxaca y Chiapas son los mismos que delimitaban al Reino de la Nueva España con el Reino de Guatemala, quedará debidamente probado que los actos cuya invalidez se reclama no violan precepto alguno de los que invoca la parte actora.

"Tampoco contravienen lo dispuesto en los artículos 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 6o. del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, suscrito por el Estado Mexicano; 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, habida cuenta que los actos cuya invalidez se pide no afectan los derechos del pueblo indígena zoque de Oaxaca, porque tales actos no inciden en la esfera jurídica de los habitantes de la región en que habrán de regir, por tratarse de una simple delimitación geográfica municipal y de la institución de autoridades encargadas de prestar servicios públicos, mas no afectan los derechos reales o personales de los habitantes, entre ellos la propiedad, ni sus derechos de identidad, tradiciones y costumbres.



"Además, cabe decir, desde ahora, que la implantación del sistema colonial contribuyó en gran medida a la separación de la pertenencia del núcleo zoque, para quedar, la mayor parte, en Chiapas, una parte en Oaxaca y otra en Veracruz. Al efecto, el propio Estado de Oaxaca reconoce esta situación, al señalar que fue la Corona Española quien trazó la frontera política entre el Virreinato de la Nueva España y la Capitanía General de Guatemala, la cual desde entonces sirve de límite estatal entre Oaxaca y Chiapas; así, los zoques de Chiapas quedaron inscritos en el gobierno colonial guatemalteco y se integraron a su dinámica regional, mientras que los de Oaxaca lo hicieron al de la Nueva España. Claro está que las fronteras políticas por sí mismas no separaron al grupo zoque entre sí, pero sí determinaron su pertenencia a uno y otro reino. Aquí conviene decir que el grupo mayoritario zoque, como se acaba de precisar, quedó asentado en el Estado de Chiapas y actualmente su presencia se da en más de diez Municipios.

"Sobre el particular, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, considera al pueblo zoque originario y con presencia únicamente en Chiapas, como puede constatarse en la siguiente página de Internet: (se transcribe ...)

"Página que por ser un portal oficial del Gobierno Federal, adquiere el carácter de hecho notorio y, por ende, lo ahí publicado es una prueba pública con valor probatorio pleno.

"Por consiguiente, el Estado de Chiapas, al crear un nuevo Municipio dentro de los límites históricos que ambos Estados comparten desde la época colonial, no irroga perjuicio alguno a la autonomía de los pueblos indígenas, es decir, no se puede dividir donde ya está dividido; máxime que en el presente asunto la porción de tierras chiapanecas que por este medio se quiere apropiar Oaxaca, nunca ha estado en posesión de dicho Estado, ni mucho menos del pueblo indígena zoque propiamente dicho.

"Por otra parte, no hay que perder de vista que el Convenio 169 se refiere, entre otras cosas, al derecho a la posesión de las tierras que ocupan tradicionalmente los pueblos indígenas, por lo que, en su caso, tocará tanto al Estado de



Oaxaca, como a los referidos pueblos, demostrar que han tenido posesión de lo que hoy se pretenden adueñar.

"4. En cuanto al capítulo VI, denominado 'La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande', cabe decir que no son realmente los antecedentes de los actos reclamados, sino una supuesta narrativa histórica elaborada conforme a los dolosos intereses de la parte actora, en la que se introducen afirmaciones propias del Estado actor que no están registrados en la historia, sobre la cuestión limítrofe entre los Estados de Chiapas y Oaxaca; por consiguiente habremos de referirnos a cada uno de ellos para probar, desde ahora, que la demanda planteada resulta incongruente, falaz y sin sustento.

"En cuanto al primer párrafo del punto 1, es cierto que en el hoy denominado Estado de Oaxaca, existe una parte de la etnia zoque; sin embargo como dato histórico ese Alto Tribunal deberá considerar que si bien es cierto que tanto el etnónimo como los orígenes del grupo etnolingüístico zoque no son claros aún, también lo es que a partir de algunas excavaciones realizadas en las costas chiapanecas del Soconusco y de la comparación de sus materiales con aquellos propios de los olmecas, el arqueólogo John Clark (1993) postuló la existencia pretérita de una cultura cuya lengua muy probablemente era una forma arcaica de la familia mixe-zoque.

"La cultura Mokaya se desarrolló hace 3600 años, aproximadamente, y según Clark, fue la primera en Mesoamérica en domesticar el maíz y, por lo tanto, en sedentarizarse; de ahí deriva su nombre, que en lengua zoque significa 'gente del maíz'. Teniendo como epicentro las fértiles tierras del Soconusco, los mokayas se extendieron de manera gradual hacia el Istmo de Tehuantepec, Tabasco y Veracruz, lo que propició la lenta separación de las lenguas mixe y zoque, y dio nacimiento en las costas meridionales del Golfo de México a la cultura madre mesoamericana: la olmeca.

"A partir de sus aproximaciones a la escritura jeroglífica que adorna la famosa estela preolmeca de la Mojarra, Terrence Kaufman y John Justeson han soste-



nido que los olmecas debieron de ser hablantes de una lengua preprotomixe zoqueana. Durante los siglos que siguieron a la decadencia y colapso de la cultura olmeca, las áreas de influencia lingüística de mixes y zoques se fueron definiendo, hasta el punto en que, según afirma Norman Thomas (1977), para la época de la conquista el grupo etnolingüístico zoque se extendía por el Oeste de Chiapas y Este de Oaxaca, el Sur de Veracruz y parte de Tabasco.

"Situándonos en la época, es dable sostener que los 'zoques' son un pueblo mesoamericano, nacido y desarrollado en territorio que perteneció a la antigua Capitanía General de Guatemala (tierras del Soconusco), para de ahí extenderse, en menor número e importancia, al territorio de la Nueva España, específicamente a los territorios de ese Reino en donde se asentaron los ahora Estados de Oaxaca, Veracruz y Tabasco.

"En cuanto al párrafo segundo del punto 1 del capítulo VI.

"No es cierto que el Estado de Oaxaca, desde la época colonial y en plena continuidad histórica –como así lo dice–, haya ocupado y ejercido jurisdicción y, por ende, realizado actos de autoridad hasta los límites que pretende establecer en esta controversia; principalmente porque, como el propio Estado actor lo acepta (párrafo segundo foja 10), en esos tiempos no existía como Estado, luego entonces le era imposible poseer límites y territorio y menos realizar actos de autoridad.

"Igualmente, no es cierto que, desde la conformación del Estado Mexicano, ni desde la Colonia, el denominado 'Cerro de los Martínez' haya sido punto referente de límites entre el Reino de la Nueva España y el Reino de Guatemala (en el que se debe incluir a Chiapas); de modo que carece de sustento la afirmación de la parte actora en el sentido de que hasta el referido 'Cerro de los Martínez' han ejercido jurisdicción realizando actos de autoridad. Nadie puede ejercer jurisdicción y actos de autoridad en lo que no le pertenece.

"Lo anterior es así, porque dicho cerro siempre ha existido y no se ha movido ni puede moverse de lugar; de manera que si ningún documento de la época



colonial lo refiere, es porque tal punto no existe como lindero o no fue tomado como tal, ni lo era en esa época y nunca lo fue, para delimitar los límites entre los Reinos de la Nueva España y el de Guatemala y, por consecuencia, no puede serlo para establecer los límites entre Oaxaca y Chiapas, como dolosamente lo trata de utilizar y quiere imponer el Estado de Oaxaca; máxime que ha quedado demostrado que la referencia a ese cerro, como punto para establecer límites, solo la encontramos en fecha muy posterior a la en que existían y se precisaron los límites entre la Nueva España y Guatemala y cuya ubicación se encuentra muy distante del 'Cerro de los Mixes' que fue el punto geográfico natural y real hasta dónde llega el Reino de Guatemala por el rumbo Oeste, como lo acepta y confiesa Oaxaca, en las páginas 11, inciso c) y 13, tercer párrafo, de su demanda.

"Además de vital trascendencia resulta, por precisar y señalar al 'Cerro de los Mixes' –nunca al Cerro de los Martínez– como punto geográfico natural hasta donde llega el Reino de Guatemala por el rumbo Oeste de dicho Reino, la documental pública, exhibida por la parte actora que el Estado de Chiapas hace suya y adquiere y tiene valor probatorio pleno, al ser aceptada por ambas partes y tratarse de un documento oficial, consistente en la copia certificada del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del 1 de enero de 1894, que contiene entre otros importantes aspectos, los antecedentes históricos de los límites del Reino de la Nueva España o Virreinato de la Nueva España, dentro de lo que se encuentra la primera delimitación territorial de dicho Reino con el de Guatemala, precisado en el apéndice del anexo número 5, y no 3 como erróneamente lo dice Oaxaca, con el subtítulo 'Línea Divisoria entre la Nueva España y Guatemala', cuyo texto es el siguiente: (se transcribe ...)

"Tampoco es cierto que el 'Cerro de los Martínez' haya sido o sea actualmente punto trino de colindancia entre los Estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz, porque, como se ha señalado anteriormente, su existencia o referencia, como punto de partida de límites, solo la encontramos como producto de una convención entre los Estados de Veracruz y Oaxaca (Laudo Baranda, firmado el 7 de enero de 1902 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de noviembre de 1905) para resolver un problema de límites entre ellos, cuando señalan a ese cerro como punto referente para arreglar sus límites; convención





que obviamente se realizó en una fecha muy distinta y sumamente posterior de la en que existían delimitados los linderos de los reinos de la Nueva España y de la Capitanía General de Guatemala, que son los mismos que delimitan los territorios de Chiapas y de Oaxaca. Además, Chiapas fue completamente ajeno a esa convención y laudo y, por ende, no le puede parar perjuicio alguno.

"Igualmente no es cierto que hasta ese punto ('Cerro de los Martínez') Oaxaca tenga jurisdicción y/o dominio y/o posesión, precisamente porque al no haber sido, ni ser punto de colindancia el 'Cerro de los Martínez', entre los Estados de Chiapas y Oaxaca, es erróneo que desde ahí exista una 'línea recta' hasta el punto 'Cerro de la Gineta' o 'Cerro de la Jineta', como falso es que hasta el citado 'Cerro de los Martínez' haya tenido y tenga jurisdicción y/o dominio el ahora Estado de Oaxaca.

"En cambio, lo que sí es cierto es que un punto claro, preciso e indiscutible para delimitar los linderos de los Reinos de la Nueva España y de Guatemala y, por ende, de Chiapas y de Oaxaca, lo es, por así aceptarlo ahora ambas partes, el 'Cerro de la Gineta', identificado como la máxima elevación por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, para de ahí seguir, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes, a los 17° ' 24' de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla a la orilla del río del mismo nombre y no donde insistentemente pretende ubicarlo Oaxaca.

"Como consecuencia, es erróneo que la colindancia entre ambos Estados sea una línea recta, partiendo en sentido inverso al histórico, esto es, partiendo de Norte a Sur, desde el 'Cerro de los Martínez' (que no es referente para los límites de los Reinos de la Nueva España y el de Guatemala, que parten de Sur a Norte), al 'Cerro de la Jineta', como lo afirma dolosamente el Estado actor.

"Sobra decir que esta línea recta, imaginaria del Estado actor, jamás ha existido.

"Por lo que hace a la Barra de Tonalá, siempre ha sido punto colindante, en el entendido de que por barra debe entenderse la formación natural consistente



en depósitos de arena que forman un obstáculo para el libre paso al mar abierto (isla).

"Igualmente, es de puntualizarse que en 1794 se señaló o fijó como punto principal de la línea divisoria entre los Reinos de México y Guatemala al 'Cerro El Chillillo', ubicado entre los pueblos de Tapaná y Macuilapa, al Sur del 'Cerro de la Jineta'.

"Asimismo, es pertinente señalar que el caminamiento realizado por la actora, en este punto, para determinar los absurdos límites que pretende, lo hace de Norte a Sur, como acaba de precisarse, mientras que los límites entre los Reinos de la Nueva España y de Guatemala se establecieron en tiempos de la colonia, de Sur a Norte, tal y como, en otra parte de su demanda, el Estado actor lo señala en su narrativa histórica.

"Por supuesto que tampoco es cierto que esos límites hayan sido marcados, definidos o reconocidos por la ocupación de los pueblos indígenas Zoque-Chimalapas, Zapotecas del Istmo y Huaves, como así lo pretende hacer creer el Estado actor y que tal 'ocupación' haya sido como heredada o transmitida en favor del Estado de Oaxaca; en primera porque como el propio actor lo relata en su demanda, líneas adelante, estos límites 'casi' coinciden, con el de la época colonial y, por tanto, no son iguales. Ese el 'casi' que utiliza dolosamente la parte actora, es el que marca las grandes diferencias.

"Por otra parte, los zoques son un pueblo diseminado en tres Estados y si bien existe una división entre oaxaqueños, chiapanecos y veracruzanos, ésta obedece a la división territorial colonial ya comentada, pero de ninguna manera estos asentamientos marcaron fronteras o divisiones, antes bien fueron divididos tan solo en su pertenencia.

"Es cierto lo que señala el actor, en el sentido de que las referencias geográficas de los límites entre ambos Estados, se han mantenido inamovibles, han sido constantes y congruentes a lo largo de la historia, desde la época colonial, pues resulta evidente que los 'mojones', mejor dicho los elementos naturales, no pueden moverse.



"De modo que, como colofón, es inobjetable y constituye la verdad real y legal que la línea divisoria o delimitación de linderos entre los Reinos de la Nueva España y Guatemala y, por ende, entre Oaxaca y Chiapas, no son otros sino los que, tomando la dirección del Mar Pacífico al Golfo de México, parten desde la Barra de Tonalá, a los 16° de latitud Norte, al Cerro El Chilillo, hoy denominado Cerro de San Francisco, ubicado entre los poblados de Tapaná (Tapanatepec) y Maquilapa (Macuilapa), dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, para luego llegar al 'Cerro de la Jineta', haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la misma latitud y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla, a la orilla del río del mismo nombre, con la salvedad que se señala en el párrafo siguiente.

"En la inteligencia de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de una demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, don José Ángel Toledo, en 1733.

"Así, los límites entre Oaxaca y Chiapas señalados en el párrafo que antecede al que precede, fueron constantes y congruentes a lo largo de la historia, hasta el año de 1990, cuando de manera unilateral, ilegal y de mala fe, con flagrante violación de lo dispuesto en los artículos 45 y 46 de la Constitución Federal, el Gobierno del Estado de Oaxaca modificó el texto del artículo 28 de su Constitución Política y estableció límites irreales, que no concuerdan con los límites históricos y geográficos que tuvieron el Reino de la Nueva España y el Reino de Guatemala y que son los mismos que realmente delimitan los territorios de Oaxaca y de Chiapas. Ese accionar del Estado de Oaxaca hace patente no solamente lo inconstitucional de su proceder, al modificar los límites unilateralmente, sino su desmedido y doloso propósito de extender su territorio hacia donde no le corresponde, para despojar a Chiapas de lo que histórica y legalmente le pertenece.

"En este punto resulta de suma importancia y trascendencia recoger las afirmaciones que hace el Estado de Oaxaca –que hacemos propias y solicitamos que se tomen como una confesión y como un hecho aceptado por ambas partes–, lo que dicha parte actora sienta espontáneamente en el inciso 'c' del punto '1' del capítulo 'VI' de su demanda, que textualmente dice: (se transcribe ...)



"La colindancia del Estado de Chiapas con el Estado de Oaxaca, que se desprende del texto histórico, aceptado ya por las partes y determinado oficialmente en 1549, ratificado en 1787 y rectificado en 1794, que se publicó en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el día 1 de enero de 1894, es el que debe prevalecer, conforme a la letra de las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, 1857 y 1917, habida cuenta que es el límite y/o extensión territorial que tenía el Estado de Chiapas al momento de incorporarse a la Federación Mexicana y que a la fecha sigue teniendo y le corresponde, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Federal, como así se demanda en el capítulo correspondiente a la reconvencción que se hace valer en este propio escrito de contestación a la demanda.

"En cuanto al punto 2 del capítulo VI.

"Es inexacto lo sostenido por el Estado actor, en el sentido de que la línea limítrofe que pretende imponer, se encuentra ratificada en documentos emitidos en el ramo de tierras (títulos llamados primordiales) durante la propia época colonial, habida cuenta que como el propio actor lo cita, en la página 16 de su demanda, los límites de los pueblos de Santa María Chimalapa, San Miguel Chimalapa y San Francisco del Mar, 'casi' coinciden con el límite histórico que refieren.

"Como consecuencia si dice que 'casi' coinciden, es imposible que ratifiquen el límite referido. Nuevamente se señala que el 'casi' hace la gran diferencia.

"Ello con independencia de que el documento a que se refiere en este punto, llamado 'título primordial' de fecha supuesto, 24 de marzo de 1687, resulta apócrifo y, desde este momento, se tacha de falso, como se demostrará en esta controversia constitucional; además de que ese título no es apto y no puede servir para determinar o ratificar límites entre un Estado y otro.

"Más adelante se darán las razones y fundamentos por los cuales se sostiene que el documento referido es falso, o bien, producto de una maquinación perversa, para hacerlo 'aparecer' como antiguo, cuando las palabras que usa no corresponden a la época y los datos que refiere son evidentemente erróneos.



"Adicionalmente, es de señalarse que, aun suponiendo sin conceder que dicho título tuviera alguna validez, obvio resulta que por ser un documento de naturaleza agraria, no es apto para determinar una línea limítrofe entre Oaxaca y Chiapas, ya que, como el propio Estado actor lo reconoce, una resolución o título de esta naturaleza (agraria) puede abarcar o comprender tierras de dos o más entidades, sin variar sus límites históricos y legales.

"Por otra parte y desde una óptica real y justa es imposible que los pocos habitantes de Santa María y San Miguel Chimalapa tuvieran la posesión real de cerca de 600 mil hectáreas, que son las que absurda e ilegalmente se les reconocen y titulan a un minúsculo número de personas (véanse las resoluciones).

"Aun y cuando esta situación no resuelve nada, es sumamente importante dejar asentado que gran parte de los terrenos que amparan los supuestos títulos primordiales y las resoluciones presidenciales de Santa María y San Miguel Chimalapa están dentro del territorio que histórica y legalmente ha correspondido y corresponde al Estado de Chiapas y, por ende, en posesión de auténticos chiapanecos; muchos de los cuales, por la necesidad de continuar viviendo en esas tierras, fueron amenazados y obligados a aceptar el darse de alta como comuneros chimalapas. Aseveraciones éstas que más adelante habremos de probar.

"En cuanto al punto tres del capítulo VI.

"Es cierto que los límites entre los Estados de la República no fueron señalados en las respectivas Constituciones que han regido la vida de México, como cierto es también que todas se remiten a la expresión genérica de que la extensión y límites de los Estados se constituyen con los que 'hasta ahora han tenido'.

"Consecuentemente, el límite que debe prevalecer es el que data de la colonia, es decir, se debe reconocer el territorio que legalmente tenía el Reino de Guatemala y, después, el que correspondió a Chiapas, al incorporarse a México, por ser ése el que siempre tuvo y el que hasta ahora ha tenido.

"El inentendible párrafo que comienza '... para el caso de la propiedad de las tierras se han emitido documentos ...', por obscuro, se contesta en la forma



en que se comprende y, de esta manera, se afirma que ningún documento que ampara propiedad, ni título alguno de origen agrario, como el que señala la parte actora, es apto o puede determinar límites entre un Estado y otro.

"De esta manera, la afirmación y petición de que el título primordial de Santa María Chimalapa, Oaxaca, debe respetarse plenamente: '... al haber sido dictaminado con plena validez legal por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de la Secretaría de la Reforma Agraria y el presidente de la República ...' no encuentra sustento jurídico, ya que dicho documento llamado 'Título primordial de Santa María Chimalapa' no fue declarado válido por las autoridades que señala y, por consiguiente, no es posible darle el carácter de documento público o incuestionable, como tampoco merece 'respetarlo plenamente' como el actor lo pide.

"Para comprender mejor lo expuesto es dable señalar que el proceso por el cual se logró el Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales de Santa María Chimalapa, es de carácter voluntario, es decir, obedece a una figura llamada jurisdicción voluntaria, por consiguiente, las resoluciones que en estos casos se emitían, no tienen ni tendrán, el carácter jurídico de constitutivas, sino de declarativas de los derechos del poblado cuya existencia reconocen.

"Así se ha pronunciado esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente jurisprudencia: 'AGRARIO. BIENES COMUNALES. RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN. RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DE ESE CARÁCTER. NO SON CONSTITUTIVAS SINO, DECLARATIVAS DE LOS DERECHOS CUYA EXISTENCIA RECONOCEN.' (se transcribe)

"Como consecuencia, los documentos que señala el Estado actor como 'declarados válidos' no lo son, y menos lo son para determinar límites territoriales entre Estados.

"Por otra parte, es importante que el Estado de Oaxaca reconozca que los límites agrarios 'casi' coinciden en su totalidad con el límite que pretende; porque de esta manera se evidencia la incongruencia de su raciocinio y planteamiento, porque en otra parte de su demanda dice que los límites que pretende son 'casi' coincidentes con los límites entre la Nueva España y Guatemala. Expresión



'casi' que se traduce en una gran diferencia y que pone de manifiesto la manipulación que pretende hacer y hace la parte actora para querer justificar la línea limítrofe que absurdamente quiere que declare la Suprema Corte de Justicia, para desconocer los límites históricos y legales entre Chiapas y Oaxaca.

"En cuanto al punto número 4 del capítulo VI.

"Se aclara a esa Suprema Corte y al Estado actor, que el lindero establecido desde el año 1549 entre los Reinos de la Nueva España y Guatemala, rarificado en 1787 y rectificado en 1794, se publicó en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el día 1 de enero de 1894, es muy distinto y totalmente diferente a los linderos que señalan, primero el apócrifo título primordial de Santa María Chimalapa; y, segundo, el que señala el título de San Francisco del Mar, por lo que dicho lindero histórico no pudo ser confirmado por esos títulos; amén de que por su naturaleza agraria no pueden confirmar o ratificar límites territoriales entre entidades federativas.

"A su vez, el límite que pretende el actor y que ubica en coordenadas UTM, es distinto del lindero establecido desde el año de 1549 entre los Reinos de la Nueva España y Guatemala, ratificado en 1787 y rectificado en 1794, que se publicó en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el día 1 de enero de 1894, como también es completamente distinto a los límites agrarios de las comunidades de Santa María Chimalapa y San Francisco del Mar.

"En tal virtud, el único límite que ha existido hasta nuestros días entre Oaxaca y Chiapas es el mismo que existía para delimitar a los Reinos de la Nueva España y de Guatemala. Los otros linderos que pretende y solicita la parte actora que se fijen como límites definitivos entre ambas entidades federativas carecen de sustento y de razón, así como de fundamento histórico, legal o constitucional, y no son más que simples expresiones de una ambición inentendible de apropiarse de un territorio que no les corresponde, ni pertenece.

"En cuanto a las referencias que la parte actora hace de las Constituciones de Chiapas y de Oaxaca, la primera en su texto reformado en 1981 y la segunda en su reforma de 1990, atribuyéndoles el hecho de que en ambas se ratifican los



límites históricos establecidos desde 1549 y confirmados por documentos agrarios y por las ordenanzas reales de 1786, así como por cartas topográficas de 1802, es de puntualizarse que esas referencias son perversas y sin sentido o razón, porque ambas reformas que no tuvieron vigencia simultánea, son inconstitucionales y carentes de valor y consecuencias jurídicas, amén de señalar límites distintos a los históricos, por las razones que enseguida se precisan.

"El artículo 45 de la Carta Magna en su texto vigente hasta diciembre de 2005, establecía que: (se transcribe ...)

"El transcrito artículo 45 no deja lugar a duda en cuanto que el Constituyente de 1917 estableció como premisa fundamental, de Unidad Nacional, que los Estados de la Federación Mexicana conservarían la extensión y los límites que hubieran tenido hasta la fecha de la vigencia de dicha Constitución (1917), a condición de que no hubiera dificultad en cuanto a su extensión y límites.

"A su vez, el artículo 46 también transcrito, es claro y concluyente en el sentido de que ninguna entidad federativa puede modificar o alterar sus límites territoriales y su extensión de manera unilateral, pues aun cuando exista convenio amistoso para hacerlo, no surten efectos esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores, para que, en términos del artículo 76, fracción XI, de la propia Constitución, dicha Cámara resolviera de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo solicitaren, mediante Decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

"Ahora bien, en cuanto a los límites territoriales de los Estados de Oaxaca y Chiapas no existió dificultad alguna, porque los límites entre dichas entidades federativas siempre han sido los mismos que existían entre los Reinos de la Nueva España y el Reino de Guatemala, en los términos que han quedado precisados en la foja 17 de la presente contestación de demanda.

"Lo anterior es así, porque aun cuando el Congreso del Estado de Chiapas, por reforma de fecha 24 de agosto de 1981, que entró en vigor el 1 de enero de 1982, reformó el artículo 3o. de la Constitución Política del Estado de Chiapas, para modificar los límites históricos del Estado, que había mantenido desde la





época de la Colonia (1549) hasta el 31 de diciembre de 1981 y, en su lugar, establecer límites diferentes sin justificación o sustento alguno, obvio resulta que dicha reforma y, su consecuente modificación unilateral de los límites con el Estado de Oaxaca no podían surtir efecto legal alguno, ni lo tuvieron constitucionalmente hablando, en razón de que no sólo no fueron convenidas con Oaxaca sino que no fueron aprobadas por el Senado de la República en términos en lo dispuesto en el citado artículo 46 de la Constitución Federal.

"Independientemente de lo anterior, que es bastante que para que aquella reforma no fuera válida y no surtiera efectos jurídicos, es de señalarse que el propio Congreso del Estado de Chiapas, al advertir lo inconstitucional de la reforma de 1981, mediante Decreto de fecha 27 de septiembre de 1989 reformó nuevamente el artículo 3o. de la Constitución del Estado, y derogó la modificación que hizo en 1981 a los límites territoriales de Chiapas con Oaxaca, para devolver vigencia al texto original del citado artículo 3o., que señalaba los límites entre ambas entidades federativas, en los términos en que históricamente les ha correspondido, esto es, con los mismos linderos que existían entre los Reinos de la Nueva España y de Guatemala (1549) y que fueron con los que se incorporó a la República Mexicana.

"No obstante todo lo anterior, ahora vemos cómo el Estado de Oaxaca, en un evidente intento de despojar a Chiapas de gran parte de su territorio, y en un acto doloso y perverso, trató de aprovechar el error del Constituyente chiapaneco al modificar unilateralmente los límites históricos de Chiapas con Oaxaca para, enseguida, reformar el artículo 28 de la Constitución Política de Oaxaca y modificar unilateralmente sus límites históricos, para luego establecer límites a su gusto, que ni siquiera son iguales o coincidentes con los que ahora pretende, al pedir a esa H. Suprema Corte de Justicia que los fije en los términos que precisa en la foja 2, párrafo final, de su demanda.

"Así las cosas, al ser inconstitucionales tanto la reforma a la Constitución del Estado de Chiapas, realizada en 1981, y la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de Oaxaca, que se llevó a cabo del 26 de octubre de 1990, por la Quincuagésima Cuarta Legislatura (reforma que en vía de reconvención habremos de reclamar en la presente controversia constitucional, por su evidente inconstitucionalidad), obvio resulta que dichas reformas no sólo carecen de



validez legal y constitucional, sino que no pueden ser referentes para determinar los límites entre Chiapas y Oaxaca, precisamente por su inconstitucionalidad.

"Además, es falso que los límites señalados en las referidas reformas a las Constituciones de Chiapas y Oaxaca sean los mismos que los que dividieron a los Reinos de la Nueva España y Guatemala, ratificado en 1878 y rectificado en 1794, publicado en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el día 1 de enero de 1894.

"Consecuentemente, también es falso que las Constituciones de ambas entidades federativas coincidieran plenamente durante 8 años en reconocer y establecer el límite histórico que en su momento dividió al Reino de la Nueva España del Reino de Guatemala, primero, porque los límites señalados en las citadas reformas a las Constituciones de Chiapas y Oaxaca no coinciden ni por asomo se asemejan a los linderos establecidos entre los Reinos de la Nueva España y de Guatemala y, segundo, porque es también falso que las Constituciones de Chiapas y Oaxaca, con sus textos reformados en cuanto a los límites de cada entidad federativa hayan coincidido durante 8 años.

"El texto reformado de la Constitución Política del Estado de Chiapas, en el año de 1981, fue nuevamente reformado y derogado mediante Decreto de fecha 27 de septiembre de 1989, para regresar a su texto original, mientras que la reforma que hizo el Congreso del Estado de Oaxaca al artículo 28 de su Constitución Política lo fue mediante Decreto de 28 de octubre de 1990, lo que hace evidente, palpable e indiscutible que las reformas a las Constituciones de ambas entidades federativas, no coincidieron en momento alguno para reconocer y establecer límites iguales y menos los límites históricos que en su momento delimitaron a los Reinos de la Nueva España y de Guatemala.

"Por lo demás, es de puntualizarse que las reformas tanto a la Constitución del Estado de Chiapas como a la Constitución del Estado de Oaxaca, que han quedado precisadas con anterioridad, no sólo trataron de establecer y modificar inconstitucionalmente los límites territoriales entre ambos Estados, sino que también trataron de establecer, de manera igualmente unilateral, límites con otras entidades federativas colindantes, por lo que dichas reformas en todo su alcan-



ce y contenido son inválidas, por su unilateralidad y flagrante violación a lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Federal.

"Como corolario de todo lo anterior, debe precisarse que las aludidas reformas a las Constituciones de Chiapas y Oaxaca, por su flagrante violación a la Constitución Política de la República Mexicana, no pueden ser referente alguno en materia de límites, ni generar reconocimiento o consentimiento de las partes a los límites que manejan, por la simple y sencilla razón de que lo inconstitucional no puede ser materia de consentimiento o aceptación de persona alguna, en atención al orden y al interés público que prevalece en cuanto a la cabal vigencia y respeto a los mandatos constitucionales.

"En cuanto al punto número 5 del capítulo VI.

"No es cierto lo que sostiene el Estado actor en el sentido de que el Estado de Chiapas pretende adueñarse de territorio oaxaqueño y que para tal efecto, desde 1990, comenzó a invalidarlo, ejerciendo actos de autoridad e incentivando a ciudadanos del Estado de Chiapas, para que ocupen tierras comunales de San Miguel y Santa María Chimalapa.

"Lo cierto es, como ya se dijo, que la porción que disputa el Estado de Oaxaca nunca ha estado en posesión de dicho Estado y no le pertenece; de modo que la posesión que mantienen muchos de los llamados comuneros de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa se encuentran en territorio chiapaneco, como quedará demostrado al determinarse los límites entre Oaxaca y Chiapas, en los mismos términos en que existían para delimitar a los Reinos de la Nueva España y de Guatemala.

"Asimismo, no es cierto que el territorio del nuevo Municipio denominado Belisario Domínguez, se sobreponga a la circunscripción territorial de los Municipios de San Miguel Chimalapa y Santa María Chimalapa, y, consecuentemente, a la circunscripción territorial que pretende el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, puesto que, conforme a los límites históricos entre Chiapas y Oaxaca, definidos sin discusión alguna, el nuevo Municipio y sus linderos interestatales se establecen en territorio indiscutiblemente del Estado de Chiapas y no en territorio de Oaxaca.



"Tampoco es cierto, por consecuencia, que se hayan segregado del Municipio de San Miguel Chimalapa, Oaxaca, las localidades denominadas 'San Antonio', 'Benito Juárez', 'Sol y Luna' y 'Cinco de Noviembre', como tampoco es cierto que se hayan segregado del Municipio de Santa María Chimalapa, las localidades de La Esperanza, Nuevo Ocotál, Ignacio Zaragoza hoy Nuevo Teñejapa, Nuevo Jerusalem, Canaan, Guadalupe Victoria, Pilar Espinoza de León II, La Libertad, Nuevo San Juan, López Portillo y Río Frío, puesto que todas esas localidades se encontraban, antes de la creación del nuevo Municipio denominado Belisario Domínguez, dentro del territorio del Municipio de Cintalapa, Chiapas, al cual siguen perteneciendo varias de ellas y cuyo territorio es indiscutiblemente, desde época inmemorial, de pertenencia claramente chiapaneca, conforme a los límites históricos entre Oaxaca y Chiapas.

"Igualmente, es falso que se atente contra la unidad étnica, cultural, social, política, territorial y administrativa de los zoques-chimalapas, habida cuenta que, como ya se dijo, tal división deviene, en su caso, de la época colonial; amén de que ninguno de los habitantes de las localidades mencionadas por la parte actora pertenecen a la etnia zoque o la autollamada zoque-chimalapa, sino que son campesinos chiapanecos y algunos de origen indígena, pero pertenecientes a la etnia tzotzil, asentada también en territorio del Estado de Chiapas.

"La afirmación anterior se corrobora con la circunstancia de que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en su página oficial, citada en este escrito, considera que el pueblo zoque es originario y con presencia únicamente en el Estado de Chiapas y no en Oaxaca.

"Por lo que hace a las actas de cabildo de los Municipios de Santa María y San Miguel Chimalapa que se acompañan a la demanda, es de señalarse que dichas documentales carecen del alcance y valor probatorio que pretende darle la actora, por ser actos unilaterales de dichos Municipios, que en nada trascienden a la territorialidad de los llamados Municipios de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, ni tienen trascendencia hacia la pertenencia étnica o agraria de los habitantes de esas comunidades.

"Igualmente es falso que los actos de concreción de la creación del nuevo Municipio de Belisario Domínguez, invadan el territorio del Estado de Oaxaca o



violen los derechos indígenas de las comunidades y Municipios zoques-chimalapas, en primer lugar, porque el nuevo Municipio fue creado en territorio chiapaneco y, en segundo lugar, porque en las comunidades y Municipios que comprende el Municipio denominado Belisario Domínguez no existen indígenas zoques-chimalapas; sino campesinos chiapanecos como se constatará con la prueba pericial en antropología e historia que ha ofrecido la parte actora.

"Finalmente, en cuanto a los actos señalados en los dos últimos párrafos de este quinto apartado, es de puntualizarse que los actos de gobierno realizados en el nuevo Municipio, no son más que consecuencia natural y lógica de su creación y del ejercicio de la función pública que corresponde a los funcionarios dentro de los límites del territorio del Estado.

"No está por demás señalar que las propias autoridades federales agrarias, atendiendo a los límites históricos entre Oaxaca y Chiapas, dotaron de tierras a diversos poblados con pertenencia indiscutible al Estado de Chiapas y con posesiones definidas dentro del territorio chiapaneco, como son los siguientes: (se transcribe cuadro con datos de dotaciones agrarias ...)

"Aunado a dichos poblados agrarios, hay que agregar los siguientes, que cuentan con resoluciones presidenciales posteriores a las de las comunidades chimalapas, pero con ejecución anterior a dichas resoluciones: (se transcribe cuadro con datos de dotaciones agrarias ...)

"Otro poblado con presencia y ubicación en la zona territorial que pretende adueñarse Oaxaca lo fue el denominado 'San Isidro La Gringa', en el Municipio de Cintalapa, Chiapas, cuya titulación se tramitó con el expediente No. 139173, que culminó con la siguiente declaratoria:

"Es propiedad nacional el predio denominado «San Isidro» con superficie de 40.945-79-00 hectáreas, ubicado en el Municipio de Cintalapa, Estado de Chiapas, declarado el 13 de abril de 1987 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1987.'

"Cabe decir que este último poblado fue objeto de diversas amenazas y agresiones por parte de los pobladores de Santa María Chimalapa, aprove-



chando el apoyo que les brindó el Gobierno del Estado de Oaxaca, en su pretensión de ampliar su territorio.

"Esta situación y ante la 'nueva' visión del Gobierno Federal sobre problemas de campesinos e indígenas y la necesidad de afianzar la tranquilidad en todo el territorio nacional y la de evitar que el levantamiento zapatista se propagara más allá del territorio de Chiapas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de abril de ese año (1994), el Acuerdo del secretario de la Reforma Agraria, Víctor M. Cervera Pacheco, por el que reconoce la 'Inexistencia' (no nulidad) jurídica de la Declaratoria de Propiedad Nacional del terreno denominado San Isidro, Municipio de Cintalapa, Chiapas.

"A pesar de ser un acto privativo de derechos agrarios, es pertinente citarlo porque en él se confirma y ratifica, que los terrenos de 'San Isidro La Gringa', se encuentran dentro del Municipio de Cintalapa, Chiapas, y hoy, con la creación del Municipio denominado Belisario Domínguez, en una parte de este nuevo Municipio. Para probarlo basta con ubicar las coordenadas georeferenciadas del poblado mencionado.

"Para probar lo antes expuesto, en el capítulo de pruebas se aportan 14 carpetas básicas de sendos ejidos, de los citados anteriormente.

"Algunas de estas colonias y/o poblados han sido reconocidos como parte integrante de los Municipios de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, como el propio actor lo refiere y lo prueba con las Actas de Cabildo de sendos Ayuntamientos Municipales, pruebas que hacemos propias para los efectos legales a que haya lugar.

"Lo anterior evidencia que el propio Estado de Oaxaca es el que realiza o pretende realizar actos de dominio y/o jurisdicción dentro del territorio legal e históricamente chiapaneco.

"Como complemento de dichas pruebas desde ahora se solicita la pericial cartográfica y topográfica, a fin de determinar que las superficies que amparan las resoluciones agrarias citadas se encuentran dentro de los límites que el actor



pretende en esta demanda y específicamente en el antes Municipio de Cintalapa, ahora de Belisario Domínguez.

"En cuanto al punto número 6 del capítulo VI.

"Es de precisarse que es totalmente falso que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática cercenara una superficie del territorio del Estado de Oaxaca, con motivo de la pretensión del Estado de Chiapas de modificar sus límites, porque la situación fue completamente al revés.

"En efecto, los linderos o línea limítrofe del territorio chiapaneco en relación con el territorio de Oaxaca nunca ha sufrido modificación legal y constitucionalmente válida desde su incorporación a la República Mexicana, ya que Chiapas mantiene los límites territoriales que desde la colonia correspondían a la delimitación territorial entre los Reinos de la Nueva España y el de Guatemala, como ha quedado demostrado en la presente contestación de demanda y expresa y reiteradamente lo acepta y confiesa la parte actora, aunque después errónea y dolosamente trata de asimilar o presente como coincidentes los límites que propone y quiere que la Suprema Corte fije y determine, con los históricos límites entre los reinos antes referidos.

"Ahora bien, conforme a los límites históricos entre Chiapas y Oaxaca, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática determinó y asignó, desde la creación de ese instituto hasta el año 2002, claves geoestadísticas o referenciales a todas las comunidades que se encuentran dentro de los citados límites históricos de Chiapas, señalando su pertenencia al Estado de Chiapas, para todos los efectos legales consiguientes.

"Sin embargo, en el año 2002, atendiendo a una petición improcedente del gobernador del Estado de Oaxaca, apoyada en la unilateral e inconstitucional reforma que se hizo a la Constitución de Oaxaca el 26 de octubre de 1990, específicamente a su artículo 28, para modificar sus límites interestatales, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en un acto evidentemente inconstitucional, modificó las claves geoestadísticas o referenciales de todas las comunidades que se encuentran dentro de los citados límites históricos de Chiapas, pero que conforme a la inconstitucional reforma de 1990 se arroja



Oaxaca como pertenecientes a su territorio modificado, con lo que se despoja a Chiapas de la pertenencia de esas comunidades a su soberanía y se ocasionan perjuicios agrarios y administrativos a esas localidades.

"Así, es evidente que quien despoja de territorio es Oaxaca a Chiapas, con la complicidad inconstitucional del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, razón por la que algunas comunidades que han conocido de ese cambio de claves han promovido juicios de amparo que se encuentran pendientes de resolución.

"En cuanto al punto número 7 del capítulo VI.

"Únicamente es de apuntar que efectivamente no existe convenio alguno entre Chiapas y Oaxaca que defina los límites de dichas entidades federativas, por la simple y sencilla razón de que nunca ha existido dificultad en cuanto a límites, pues éstos se encuentran definidos desde la colonia y son los mismos que se establecieron entre los Reinos de la Nueva España y de Guatemala, como de manera expresa y con efectos de confesión judicial lo hace el Estado de Oaxaca en varios párrafos de su escrito de demanda; confesión que se recoge y deberá asumir y valorar ese Alto Tribunal al resolver la controversia que tendenciosamente promueve Oaxaca, buscando sorprender la sapiencia y buena fe de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ..."

14. En cuanto a los conceptos de invalidez formulados por el Estado de Oaxaca, respondió lo siguiente:

**Primero.** No existe transgresión al artículo 45 constitucional, porque la accionante señala los límites entre los Estados de Oaxaca y Chiapas de conformidad con sus intereses; sin embargo, el territorio del Estado de Chiapas es el mismo desde su incorporación a la República Mexicana, el cual delimitaba al territorio de la Nueva España y al de Guatemala.

- Esto es, Oaxaca, al querer delimitar el territorio del Estado de Chiapas, con base en una aproximación de Norte a Sur, desconoce que éste fue trazado al revés, es decir, de Sur a Norte, desde 1549, aunado a que nunca se mencionó





como referente al Cerro de los Martínez, sino que dicha referencia se sostuvo en una convención entre los Estados de Veracruz y Oaxaca, para delimitar su territorio entre ellos, respecto de lo que Chiapas es ajeno.

- La línea divisoria que delimitaba a los reinos de la Nueva España y el de Guatemala son los mismos que los que delimitan en la actualidad a los Estados de Chiapas y Oaxaca, la cual parte desde la Barra de Tonalá, a los 16° de latitud Norte, al Cerro el Chilillo, hoy denominado de San Francisco, ubicado entre los poblados de Tapanatepec y Macuilapa, dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, para luego llegar al Cerro de Jineta, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la misma latitud y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla, a la orilla del río del mismo nombre, con la salvedad de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es el punto entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de una demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, en 1733.

- De modo que el Cerro de los Martínez, el Río de las Arenas y Punta Flor no fueron punto de referencia ni de colindancia entre los Reinos de Guatemala y la Nueva España, por lo que tampoco lo son entre Oaxaca y Chiapas.

- Si bien, en los Estados que se crearon con territorio de la Nueva España no existían documentos jurídicos que evidenciaran sus límites, ello no ocurrió ni ocurre con Chiapas, pues en el Virreinato de la Nueva España y la Capitanía General de Guatemala existen Ordenanzas y documentos que señalan claramente los límites entre ambos reinos, los cuales son los mismos que entre los Estados en pugna, los cuales pretende desvirtuar el Estado de Oaxaca al presentar mapas que están elaborados a sus intereses.

**Segundo.** El segundo concepto de invalidez es inoperante e improcedente, ya que aun aceptando sin conceder que el Decreto impugnado afecte el territorio y los derechos de las comunidades y pueblos indígenas zoques, al haberse emitido sin ser previamente consultados, es obvio que los únicos legitimados constitucionalmente para quejarse son las propias comunidades y pueblos indígenas zoques y no los Poderes que conforman al Estado de Oaxaca.



- Los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto impugnado le afecta a los Poderes del Estado, en su ámbito de competencias y atribuciones, y no a los gobernados, ya que los primeros no actúan en representación de los segundos, por lo que carecen de interés legítimo.

- Asimismo, en el Municipio creado por el Decreto reclamado no existen indígenas zoques, como lo quiere hacer parecer la parte actora. Esto, con base en lo que refiere la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en su portal oficial, al considerar que el pueblo zoque es originario del Estado de Chiapas y tiene presencia únicamente en el mismo.

- Por otra parte, el actor confunde los conceptos "Municipio" y "pueblo", respecto de lo cual el primero tiene una representación legal, a través del Ayuntamiento municipal, el cual es elegido de manera democrática, mientras que el segundo se rige por autoridades tradicionales que se eligen de acuerdo con usos y costumbres y en los cuales no participan todos los habitantes del Municipio.

- Así, no se niega la existencia del pueblo zoque, sino que se resalta que éste es originario y tiene presencia sólo en el Estado de Chiapas.

- También, Oaxaca se equivoca al señalar que Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa son Municipios indígenas, en términos del artículo 1o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 1, 2, 33 y demás relativos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 2o. de la Constitución Federal, ya que tales disposiciones se refieren a los núcleos que protegen en su calidad pueblos y no a los Municipios.

- El hecho de que el Estado de Oaxaca pretenda hacer una división del pueblo zoque, como el que se asentó en Chiapas y el perteneciente a Oaxaca, preocupa porque lejos de comprender la cultura mesoamericana y el concepto de protección a los pueblos indígenas, busca desvanecerlos con un acto que atenta con el pasado, que discrimina, separa y divide al pueblo zoque.

- Se sostiene que la creación del Municipio en cuestión no restringe derechos de los pueblos indígenas, atinentes a administrar, distribuir y controlar



efectivamente su territorio ancestral, de conformidad con su derecho consuetudinario y sistemas de propiedad comunal. Lo anterior ya que se sigue viviendo bajo los mismos esquemas de aprovechamiento y explotación de sus bienes y ejerciendo sus usos y costumbres.

- En relación con los derechos de participación, consulta y consentimiento de los pueblos indígenas, se dice que no se vulneran porque no existe afectación al pueblo zoque. Esto es, la creación de un Municipio no atenta contra el pueblo, pues la situación territorial del segundo no cambia. Máxime que el Municipio de Belisario Domínguez se creó en territorio del Municipio de Cintalapa.

- Por otro lado, Oaxaca carece de fundamento al decir que "el pueblo indígena zoque del Estado de Oaxaca" como lo llama erróneamente, contó o cuenta con el título primordial de Santa María Chimalapa, por lo que se solicita que la Suprema Corte le pida al actor que exhiba el original de dicho documento. Tampoco es cierto que en el México independiente dicho título haya sido ratificado por el presidente de la República, por lo que tocaría al actor probar su afirmación.

- Asimismo, los límites del Estado de Oaxaca y los del Pueblo Indígena Zoque de Oaxaca son distintos, ya que los primeros son de orden constitucional, mientras que los segundos parten de la posesión y de la tenencia real.

- También se afirma que Chiapas no estuvo obligado a hacer las consultas mencionadas, pues aun cuando la propiedad ancestral del actor estuviera dentro del nuevo Municipio, no se afectó al gobierno interno del pueblo, ni se autorizó el uso, destino o aprovechamiento del territorio y sus recursos.

- **Tercero.** El Estado de Chiapas no transgredió la garantía de legalidad, como lo refiere el actor, ya que no creó un Municipio fuera de su territorio, esto es, el Municipio de Belisario Domínguez fue creado en el territorio del Municipio de Cintalapa, perteneciente al territorio chiapaneco. Aunado a que se respetaron las reglas establecidas para ello.

- Respecto de las formalidades esenciales del procedimiento para la creación de nuevos Municipios, contrario a lo que alega el actor, sí se cumplió con



lo dispuesto en el artículo 72, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, sin que sea obstáculo a lo anterior que, suponiendo sin conceder, dicho requisito hubiese sido omitido, si bien anularía el acto reclamado, lo cierto es que tal cuestión sólo hubiera afectado a los Municipios chiapanecos, por lo que debió haber sido impugnado por ellos.

- **Cuarto.** El Decreto impugnado cumplió con los requisitos establecidos para la formación de los Municipios, pues se contó con la aprobación de la mayoría de los Municipios que integran el Estado de Chiapas, así como con la aprobación del Pleno del Congreso Local.

- También, el nueve de noviembre de dos mil once se celebró la cuadragésima quinta sesión extraordinaria de Cabildo, por parte del Ayuntamiento de Cintalapa, Chiapas, en la cual se aprobó por unanimidad, la segregación de la superficie y de las localidades comprendidas en el proyecto de remunicipalización, para la creación del Municipio de Belisario Domínguez, con cabecera en la población de Rodulfo Figueroa, Chiapas, con lo cual se cumplió con las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

15. SEXTO.—**Reconvención del Estado de Chiapas.** Al presentar la contestación de demanda, el Estado de Chiapas formuló reconvención en contra del Estado de Oaxaca, en la que reclamó, esencialmente, que el límite territorial entre ambas entidades federativas se fije de la siguiente manera:<sup>13</sup>

"... siguiendo el límite histórico entre los Reinos de la Nueva España y de Guatemala, determinado en los trabajos ejecutados por el Lic. Gasca y el Lic. Antonio López de Cerrato, en los que se fijó la línea general de límites del Reino de la Nueva España en 1549, con la salvedad de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de una demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, Don José Ángel de Toledo, en 1733, que son:

<sup>13</sup> Fojas 69-70 del escrito de contestación y reconvención formulado por el Estado de Chiapas. Tomo II, fojas 1245-1246.



"...Tomando la dirección del Mar Pacífico al Golfo de México, parten desde la Barra de Tonalá, a los 16° de latitud Norte, al Cerro El Chilillo, hoy denominado Cerro de San Francisco, ubicado entre los poblados de Tapaná (Tapanatepec) y Maquilapa (Macuilapa), dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, para luego llegar al 'Cerro de la Jineta', haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la misma latitud y de ese punto al Cerro Mono Pelado' ..."

16. Es conveniente señalar que como consecuencia de la línea limítrofe reclamada en su reconvención por el Estado de Chiapas, también reclamó la invalidez de las siguientes normas y actos:

a) La inconstitucionalidad, invalidez, nulidad y/o existencia del proceso legislativo que culminó con la aprobación, promulgación y publicación del Decreto que reformó el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, en el cual se determinan los límites territoriales entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, aprobado por el Congreso de ese Estado el día 26 de octubre de 1990 y publicado en el Periódico Oficial de esa propia entidad, el día 29 de octubre de 1990; acto realizado en contravención de lo dispuesto en los artículos 16, 21, 45 y 46 de la Constitución Federal.

b) La inconstitucionalidad en invalidez de todos aquellos actos legislativos, administrativos de naturaleza normativa u operativa y jurisdiccionales de cualquier instancia local, así como de todos los actos administrativos y reglamentarios de índole municipal derivados de la observancia, aplicación o ejecución de la reforma que se reclama al artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, que se generen en el territorio histórico del Estado de Chiapas; entre ellos y de manera enunciativa mas no limitativa:

"El Acta de Sesión de Cabildo del Municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca; de fecha 6 de marzo del año 2008, mediante el cual se reconoce a las localidades de 'La Esperanza', 'Nuevo Paraíso', 'Francisco La Paz', 'Nicolás Bravo' y 'Chialchijapa' con la categoría administrativa de Agencias Municipales desde el año 1988.

"El Acta de Sesión de Cabildo del Municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca; de fecha 10 de marzo del año 2008, mediante el cual se reconoce a las



localidades de 'José López Portillo', 'Nuevo San Juan', 'Nuevo Tenejapa', 'Escopalapa', 'Arroyo Chichíhua' y 'Vista Hermosa' con la categoría administrativa de Agencias Municipales desde el año 1988.

"El Acta de Sesión de Cabildo del Municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca; de fecha 12 de marzo del año 2008, mediante el cual se reconoce las localidades de 'San Antonio Nuevo Paraíso', 'Río Frío', 'Nuevo Jerusalem' y 'San Pedro Buena Vista' con la categoría administrativa de Agencias Municipales desde el año 1988.

"El Acta de Sesión de Sesión de Cabildo del Municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca; de fecha 14 de marzo del año 2008, mediante el cual se reconoce a las localidades de 'La Lucha', 'Elsy Herrería de Castellanos' hoy 'La Libertad' y 'Pilar Espinoza de León II' con la categoría administrativa de Agencias Municipales desde el año 1988.

"El Acta de Sesión de Cabildo de San Miguel Chimalapa, Oaxaca; mediante el cual se reconoce a las poblaciones de 'San Antonio', 'Benito Juárez', 'Sol y Luna' y 'Cinco de Noviembre', como localidades y/o agencias municipales del referido Municipio."

c) El Decreto de fecha 6 de mayo de 1826, emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, relativo a la división y arreglo de los partidos que componen el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y en donde se incluyen a los poblados de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa.

d) El Decreto de fecha 19 de marzo de 1858, emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, en donde se reconocen a los Municipios de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, en la División Permanente Política y Judicial del Territorio del Estado de Oaxaca.

e) El Decreto Número 258 de fecha 15 de diciembre de 1942, emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, en el que se reconoce la categoría política de pueblo y la categoría administrativa de Municipio a Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa.



f) El Decreto Número 139, de fecha 24 de junio de 1983, emitido por el H. Congreso del Estado de Oaxaca, en el que se reitera la categoría política de Pueblo y la categoría administrativa de Municipio a Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa.

g) El Decreto Número 108, emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, mediante el cual se aprueba en todos sus términos la División Territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en el que se reconoce a los Municipios de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, como parte integrante del territorio de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, correspondiente al 9 de mayo de 1994.

h) El Acuerdo emitido por el Congreso del Estado y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca de fecha 11 de marzo de 2006, en el cual se reitera el reconocimiento de categoría administrativa de Municipio y reconoce las localidades y agencias que integran al Municipio de Santa María Chimalapa.

i) La invalidez del contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán, y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Arbitral Baranda.

j) La invalidez del Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba el contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Arbitral Baranda.

k) La invalidez del Decreto del presidente de la República, por el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación número 14, de fecha jueves 16 de noviembre de 1905, el Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos por el que se aprueba el contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los Distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán



y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Arbitral Baranda.

l) La declaración, determinación y reconocimiento de los límites territoriales que corresponden al Estado de Chiapas, frente al Estado de Oaxaca, desde su Federación a los Estados Unidos Mexicanos y conforme a lo confesado por la parte actora en el inciso c), del punto 1, apartado VI, de su demanda, visible en el segundo párrafo de la página 11, y siguiendo el límite histórico entre los Reinos de la Nueva España y de Guatemala, determinado en los trabajos ejecutados por el Lic. Gasca y el Lic. Antonio López de Cerrato, en los que se fijó la línea general de límites del Reino de la Nueva España en 1549, con la salvedad de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de una demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, Don José Ángel de Toledo, en 1733, que son:

"Tomando la dirección del Mar Pacífico al Golfo de México, parten desde la Barra de Tonalá, a los 16° de latitud Norte, al Cerro El Chilillo, hoy denominado Cerro de San Francisco, ubicado entre los poblados de Tapaná (Tapanatepec) y Maquilapa (Macuilapa), dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, para luego llegar al 'Cerro de la Jineta', haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la misma latitud y de ese punto al Cerro Mono Pelado."

m) Como consecuencia de la anterior declaración, el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que se generen; así como la invalidez de todos aquellos actos legislativos, administrativos de naturaleza normativa u operativa y jurisdiccionales, emitidos por la Federación y/o los Estados de Oaxaca y Veracruz, posteriores a la promulgación de la Constitución de 1824, que tengan como consecuencia o efecto, su aplicación y/o menoscabo del territorio que el Estado de Chiapas, tenía cuando se anexó a la Federación Mexicana, en 1824, así como de todos los actos administrativos y reglamentarios de índole municipal.

17. La reconvención de mérito se basó, de acuerdo con lo argumentado por el Estado de Chiapas, en los siguientes hechos:





"A) Hechos y abstenciones relativos a la reforma del artículo 28 de la Constitución Oaxaqueña, del año 1990 y el Reconocimiento de Municipios a Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, Oaxaca, y sus efectos y consecuencias jurídicas, entre ellas las señaladas en el inciso b), del capítulo 'Prestaciones'.

"... Al igual que la mayor parte de las constituciones locales de la república, por su propia naturaleza declarativa, y no descriptiva, la de Oaxaca venía desarrollando afirmaciones territoriales genéricas. De las últimas es importante destacar la del 15 de diciembre de 1982 publicada el 11 de agosto de 1986 cuyo artículo 28 ordinario señalaba: 'El territorio del Estado de Oaxaca es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho les corresponda; y no podrá ser desmembrado sino en los términos prevenidos por la Constitución Federal.'

"El artículo 2o. transitorio de dicho ejercicio constitucional, expresamente dispone: 'En tanto se reestructura la división territorial del Estado, conforme a las reformas del artículo 59, fracciones IV y V de esta Constitución, subsistirá la llamada división territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca publicada en el Periódico Oficial del 5 de octubre de 1968.'

"La reforma a la Constitución, aprobada el día 26 de octubre de 1990, por la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso Oaxaqueño, en la parte que nos ocupa señala:

"Artículo 28. El territorio del Estado de Oaxaca es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le corresponda y no podrá ser desmembrado, sino en los términos prevenidos por la Constitución Federal. Sus límites y colindancias son las siguientes:

"Con el Estado de Chiapas: partiendo del «Cerro de los Martínez» con rumbo S 13° 00'0 en línea recta hasta el «Cerro de la Gineta»; de este punto siguiendo con rumbo S 49° 30'E al «Cerro Tres Cruces»; de este punto con rumbo S 27° 00'E a un punto denominado «Sin Pensar» y que se localiza cerca de la estación de «San Ramón»; continuando con este punto con rumbo S 03° 00'E a la pesquería o agencia de policía denominada «Cachimbo», correspondiente



esta población al Estado de Oaxaca, la que se localiza en la orilla de la Isla de León en el Océano Pacífico.’

"En ese orden de ideas el artículo segundo transitorio de la Constitución Oaxaqueña desde octubre de 1990 señala que las adiciones y reformas al artículo 28, en el particular que nos ocupa, entrarán en vigor el día 30 de octubre de 1990.

"De esta manera el Estado de Oaxaca, contrariando el pacto federal, modificó y alteró los límites históricos entre Chiapas y Oaxaca de manera unilateral, a través de una reforma inconstitucional.

"Cabe señalar que este tipo de actos han sido desarrollados a lo largo de la historia del Estado de Oaxaca, los cuales han tenido como propósito ampliar su territorio, en perjuicio del Estado de Chiapas, pues no ha respetado el territorio con el cual el Estado de Chiapas se federó a la Nación Mexicana.

"De esta manera, desde 1826 emitió Decretos de orden constitucional, en los que reconoció a los Poblados Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, como parte del territorio de Oaxaca; más adelante emitió los Decretos que se señalan en los incisos del d) al h), en los que otorgó y reconoció el carácter de Municipios a los poblados antes mencionados.

"Así, bajo el cobijo de la citada reforma a la Constitución Oaxaqueña, los Municipios de Santa María y San Miguel Chimalapa realizan actos de jurisdicción y soberanía constitucional, dentro del territorio chiapaneco, como el reconocer a localidades y asentamientos humanos que desde décadas se encuentran bajo la jurisdicción de hecho y de derecho del Estado de Chiapas.

"Reconocimientos que de igual manera se impugnan en esta vía.

"B) Hechos y abstenciones relativos al contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo



Arbitral Baranda, así como su aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"En cuanto a los hechos y abstenciones del contrato al parecer celebrado el día 23 de mayo de 1894 y ratificado en la Ciudad de México, el día siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Baranda, bajo protesta de decir verdad se desconocen por completo, habida cuenta que el Estado de Chiapas no fue parte activa del mismo.

"No se niega que el Gobierno del Estado de Chiapas recibió invitación para participar en la ubicación de lo que ambos Estados llamarían desde entonces 'punto trino' de los tres Estados, más dicha invitación fue posterior a la suscripción del contrato o convenio referido y nunca se hizo con la anticipación debida, mucho menos que se le haya dado la oportunidad de participar en las negociaciones respectivas.

"Al efecto, el propio Estado de Oaxaca, en sus publicaciones oficiales reconoce la manera en que invitó al Gobierno del Estado de Chiapas, documentos que en este apartado se transcriben, los que por sí solos se explican.

"a) Por acuerdo de fecha enero 10 de 1903, el gobernador del Estado de Oaxaca dijo: (se transcribe ...)

"b) Por telegrama de fecha 19 de enero de 1903, el C. Gobernador del Estado de Veracruz comunicó al Estado de Oaxaca: [se transcribe ...]

"c) Con relación al comunicado anterior, el gobernador del Estado de Oaxaca acordó: (se transcribe ...)

"d) El comunicado anterior lo contestó el Gobierno del Estado de Chiapas en los siguientes términos: [se transcribe ...]

"e) Al efecto, el gobernador del Estado de Oaxaca más adelante acordó: [se transcribe ...]



"f) En un acto de medida y conciencia constitucional, el gobernador del Estado de Veracruz se dirigió vía telegráfica al gobernador de Oaxaca en los siguientes términos: [se transcribe ...]

"g) El gobernador del Estado de Oaxaca, acordó lo siguiente: [se transcribe ...]

"h) Después del avance en los trabajos y ante lo inminente del agravio que se estaba cometiendo en contra del Estado de Chiapas, pues se colocaría una mojonera de límites dentro del Estado de Chiapas, sin su debido consentimiento, el gobernador del Estado Chiapaneco, envió al de Oaxaca el siguiente telegrama: 'Documento No. 52. Señor gobernador.—Enterado su telegrama de 12 de actual y teniendo este gobierno en consideración que sus derechos respecto de límites con los Estados colindantes no se perjudican con la diligencia acordada entre los Gobiernos de Oaxaca y Veracruz, puesto que no prejuzga en lo absoluto los derechos que al Estado corresponden, se abstiene por ahora de concurrir por medio de sus representantes a la fijación de mojoneras en el Cerro de los Martínez, sin perjuicio de ejercitar los derechos que deja a salvo cuando lo juzgue oportuno ...'

"i) Como consecuencia del comunicado anterior el gobernador del Estado acordó: 'Documento No. 53... Dirijase telegrama al comisionado de este Estado, manifestándole que habiendo comunicado el Gobierno de Chiapas que no concurrirá la comisión de ese Estado a presenciar la fijación de la mojonera en Cerro de los Martínez, proceda a practicar la diligencia respectiva sin esperar la asistencia de la comisión de Chiapas, y transcribese el telegrama que antecede al gobernador de Veracruz comunicándole las instrucciones anteriores; y por nota confírmese el mensaje, manifestándole que en vista de razones expuestas por el Gobierno de Chiapas y prejuzgando la diligencia que se practique en el Cerro de los Martínez los derechos de dicho Estado, este gobierno ha estimado que la falta de concurrencia de esa comisión, no es motivo para suspender los trabajos de límites entre Veracruz y Oaxaca que están ya tocando a su fin ...'."

18. De igual manera se formularon los siguientes conceptos de invalidez:

- **Primero.** Son inconstitucionales las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Oaxaca de octubre de mil novecientos noventa, pues por



un lado, el proceso legislativo que le antecedió contradujo a la propia Constitución, ya que la Legislatura local no era competente para determinar los límites geográficos del Estado de Oaxaca, en contravención a lo estipulado en el artículo 46 de la Constitución Federal, en relación con el 59 de la local.

- Por otra parte, el Decreto que reforma y adiciona el artículo 28 de la Constitución oaxaqueña transgrede en perjuicio del Estado de Chiapas los artículos 45, 46, 73, fracción IV, y 121 de la Constitución Federal, por lo que el Estado de Oaxaca carece de los acuerdos formales, así como del fundamento histórico y jurídico que le permita sostener cuáles son los límites precisos de su territorio, máxime que en la Época de la Colonia Oaxaca no existía como Estado, sino como un territorio.

- Asimismo, el artículo 28 referido transgrede el 45 de la Constitución Federal, ya que, por un lado, el límite que en él se impone abarca territorio chiapaneco, con lo que afecta a la población que ahí se encuentra y, por otro, porque de manera unilateral el Senado de ese Estado altera y modifica los límites de ambos territorios, es decir, de Oaxaca y de Chiapas.

- Aunado a lo anterior, si el artículo 46 constitucional prevé que los Estados podrán arreglar entre sí sus respectivos límites mediante convenios amistosos, es claro que dichos convenios deben existir antes de cualquier reforma o adición al articulado relativo a cada entidad.

- **Segundo.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Federal, se produce un agravio en contra del Estado de Chiapas, pues el legislador oaxaqueño no respetó la obligación de reconocer los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales del Estado de Chiapas, respecto de su territorio y sus habitantes.

- También se transgreden las fracciones I, II, III y IV de esa misma disposición porque con la ampliación del ámbito territorial de las leyes oaxaqueñas al Estado de Chiapas, se suprimen derechos reales y las facultades de esta última entidad sobre la propiedad inmobiliaria y la del fiscal, así como el dominio que los Municipios de Arriaga, Cintalapa y Ocozocoautla tienen respecto del impuesto



predial. También, los actos de Estado Civil del Estado de Chiapas se ven amenazados en cuanto a su validez y origen territorial.

- **Tercero.** Se transgrede la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, ya que la modificación al artículo 28 de la Constitución local transforma la condición de los contribuyentes chiapanecos, en demérito de los ingresos del Estado de Chiapas.

- **Cuarto.** Se acusa la violación a la Constitución Federal, en relación con la falta de competencia del órgano responsable para ejercer una función ajena a sus atribuciones, lo que evidencia un acto doloso y unilateral que va en contra del espíritu del Constituyente de 1917, referente a los procedimientos para deducir las diferencias respecto de límites territoriales.

- **Quinto.** El Estado de Oaxaca transgrede lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Federal actual, así como los artículos 44, 45, 47, 48 y 49 de la Constitución de 1857 y 2o. de la Constitución de 1824, ya que dichos artículos reconocieron la existencia de límites de forma previa a la creación del Estado.

- De esta manera, el Estado de Chiapas, al anexarse al territorio mexicano, incluyó dentro de su territorio aportado el que comprende hoy los Municipios de San Miguel y Santa María Chimalapas, los cuales fueron reconocidos por el actor como parte de su territorio, con lo que transgrede el pacto federal realizado por el demandado, aunado a que se basa en supuestos de derecho que no le eran aplicables a Chiapas.

19. Mediante proveído de veinticinco de febrero de dos mil trece,<sup>14</sup> el Ministro instructor admitió a trámite la reconvención formulada por el Estado de Chiapas y tuvo como demandados en la misma a los Estados de Oaxaca, Veracruz, así como a la Federación. De igual manera, tuvo como terceros interesados a diversos Municipios del Estado de Veracruz.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Tomo II, páginas 1651 a 1654.

<sup>15</sup> Como se señaló con antelación, con posterioridad se ordenó dejar sin efectos el emplazamiento a dichos Municipios, así como todo lo actuado por los mismos.



20. SÉPTIMO.—**Desistimiento parcial de la reconvenición formulada por el Estado de Chiapas en contra del Estado de Veracruz y de la Federación.**

Mediante escrito presentado el siete de marzo de dos mil trece,<sup>16</sup> el Estado de Chiapas aclaró su escrito de reconvenición en el sentido de desistirse de algunas prestaciones reclamadas a la Federación y al Estado de Veracruz, en los términos siguientes:

"... venimos a aclarar y precisar que con la Federación y con el Estado de Veracruz no se tiene controversia o conflicto de límites alguno; razón por la cual no se endereza acción legal en su contra ni se les demanda prestación alguna, como enseguida se puntualiza:

1. En lo que toca al capítulo de prestaciones de la aludida reconvenición, se precisa:

En cuanto a los incisos i), j) y k), relativos a la celebración, aprobación y publicación del contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Arbitral Baranda, únicamente se pide la declaratoria de que dicho contrato no afecta ni puede afectar los intereses del Estado de Chiapas, ni puede ser referente de límites entre Oaxaca y Chiapas, por no haber sido, el Estado que representamos, parte de esa convención.

Así, no debe tenerse al Estado de Chiapas demandando la invalidez de los actos a que refieren los citados incisos i), j) y k), sino únicamente la declaratoria de que no afectan, ni pueden afectar los intereses del Estado de Chiapas, por la simple y sencilla razón de que no fue parte, ni intervino, en tales actos.

En cuanto a los incisos l) y m), prestación de la declaración, determinación y reconocimiento de los límites históricos territoriales que corresponden al Estado

<sup>16</sup> Tomo III, páginas 1766 a 1768.



de Chiapas frente al Estado de Oaxaca y sus consecuencias, únicamente se demanda del Estado de Oaxaca, mas no de la Federación, ni del Estado de Veracruz, por no tener con ellos controversia o conflicto de límites alguno.

2. Como consecuencia de lo asentado con anterioridad, solicitamos que la reconvencción se enderece únicamente en contra del Estado de Oaxaca, por ser con este Estado con quien se tiene el conflicto de límites que dicha entidad federativa planteó en la controversia.

Precisado lo anterior, solicitamos, por ende, que en la reconvencción no se tenga como entidad, poder u órgano demandado a los siguientes poderes o entidades:

"El Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores;

"El C. Presidente de la República;

"El Estado de Veracruz.

"Asimismo, no deberá tenerse como terceros interesados a los Municipios de: 1. Las Choapas, 2. Jesús Carranza y 3. Uxpana, del Estado de Veracruz.

"Por otro lado, en congruencia con las aclaraciones y precisiones antes señaladas, es de esclarecerse y de puntualizarse que los conceptos de invalidez expresados en el punto VII.2, concretamente en las páginas de la 85 a la 87, del escrito de contestación a la controversia constitucional número 121/2012 y de reconvencción, deberán entenderse referidos únicamente en el sentido de que el contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Arbitral Baranda, así como su aprobación, no causan, ni pueden causar perjuicio alguno al Estado de Chiapas, ni puede ser referente de límites entre Oaxaca y Chiapas, por no haber sido, el Estado de Chiapas, parte de esa convención y actos jurídicos ..."





21. Previa ratificación del escrito de mérito, mediante proveído de dos de abril de dos mil trece,<sup>17</sup> el Ministro Instructor acordó lo siguiente:

"Considerando que la reconvención planteada por el Estado de Chiapas, en relación con la Federación y el Estado de Veracruz, no involucra la impugnación de normas de observancia general, sino el contrato de siete de enero de mil novecientos dos, celebrado entre los Estados de Oaxaca y Veracruz, denominado 'Laudo Arbitral Baranda', así como su aprobación por los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, respecto de los límites territoriales entre dichas entidades federativas, se tiene por desistido al Estado de Chiapas, conforme a lo manifestado en su escrito de quince de marzo del año en curso, por lo que respecta a cualquier 'prestación de límites' con la Federación y el Estado de Veracruz, en términos del artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Derivado de lo anterior, únicamente debe tenerse como autoridad demandada en la reconvención que promueve el Estado de Chiapas, al Estado de Oaxaca; y como en los incisos i), j) y k) del escrito de aclaración se demanda la 'declaración judicial' de que el contrato celebrado entre los Estados de Veracruz y Oaxaca (Laudo Arbitral Baranda), no puede afectar al Estado de Chiapas; con apoyo en el artículo 10, fracción III, de la citada ley reglamentaria, se tienen sólo como terceros interesados, al Estado de Veracruz y a la Federación, por conducto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, que respectivamente intervinieron en la celebración y aprobación del referido contrato.

"Dado el desistimiento de la reconvención que hizo valer el Estado de Chiapas, en contra de la Federación y el Estado de Veracruz, resulta innecesario tener como terceros interesados a los Municipios de Las Choapas, Jesús Carranza y Uxpanapa, todos del Estado de Veracruz, en virtud de que la presente controversia constitucional se refiere a un conflicto de límites entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, en términos de los artículos 46, párrafo segundo, y 105, fracción I, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

<sup>17</sup> Tomo III, páginas 2157 a 2160.



máxime que corresponde al propio Estado de Veracruz, al que pertenecen dichos Municipios, manifestar lo que a su derecho convenga respecto de la cuestión limítrofe de que se trata ..."

**22. OCTAVO.—Contestación a la reconvencción por parte del Estado de Oaxaca.** Mediante escrito presentado el veintitrés de abril de dos mil trece<sup>18</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Estado de Oaxaca dio respuesta a la reconvencción formulada en su contra, para lo cual manifestó lo siguiente:

"... En relación a la prestación contenida en el inciso 'a' de la demanda reconvenccional... manifestamos que es improcedente esta pretensión, derivado de lo siguiente:

"En efecto, de la lectura de la demanda que se contesta, se advierte que el Estado de Chiapas no sustenta su planteamiento en vicios propios del proceso que dio como resultado esta disposición de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, sino que hace consistir su inconstitucionalidad en la supuesta afectación a su territorio histórico, y sobre esta base argumenta la violación a diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Oaxaca y Constitución Federal. En estas condiciones, la resolución que emita esta Suprema Corte, respecto del conflicto limítrofe planteado por nuestra entidad federativa, será determinante para conocer que no se afecta el territorio del Estado de Chiapas, sino que incluso, nuestra línea limítrofe común se ubica más al oriente de la línea que establece el artículo 28 constitucional impugnado, como ya lo aceptó el Estado de Chiapas al contestar nuestra demanda y al formular la presente demanda reconvenccional, en específico, cuando acepta los límites planteados en el inciso C), del punto 1, apartado VI, de nuestro escrito de demanda, visible en el segundo párrafo de la página 11, de nuestro escrito inicial de demanda de controversia constitucional, que corresponden a la descripción de los límites comunes ya aceptados por los Estados contendientes de Oaxaca y Chiapas del año de 1549, contenidos en el Apéndice, Anexo número 5, denominado 'Situación de la República, Límites y Superficie', del Diario Oficial del Su-

<sup>18</sup> Tomo III, páginas 2689 a 2877.



premo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, como se comprobará durante la secuela procesal de la presente controversia constitucional, y por consecuencia, carece de sustento esta afirmación; aunado a lo anterior, como más adelante se demuestra, este precepto legal ni su proceso de creación, contravienen la Constitución Federal pues se ajusta a lo dispuesto por el artículo 45 de dicho ordenamiento.

"b) Con relación a la prestación contenida en el inciso 'b' de la demanda reconvenicional, en el que plantea se declare 'La inconstitucionalidad e invalidez de todos aquellos actos legislativos, administrativos de naturaleza normativa u operativa y jurisdiccionales, de cualquier instancia local, ... derivados de la observancia, aplicación o ejecución de la [referida] reforma que se reclama... que se generen en el territorio histórico del Estado de Chiapas; entre ellos y de manera enunciativa mas no limitativa...', así como la inconstitucionalidad e invalidez de las actas de sesión de cabildo de los Municipios de Santa María y San Miguel Chimalapas, descritos en el inciso 'b' de la demanda reconvenicional y los distintos Decretos emitidos por el Congreso de nuestra Entidad Federativa de Oaxaca, mediante el cual se establece la división y arreglo de los partidos que componen el Estado, en donde se reconocen los Municipios de San Miguel y Santa María Chimalapas con la denominación y categoría que les corresponde y se establece la división territorial de nuestro Estado –contenidos del inciso 'c' al inciso 'h' de la demanda reconvenicional–,

"... manifestamos que estas prestaciones son improcedentes, ya que la invalidez se plantea sobre la base de una supuesta afectación territorial al Estado de Chiapas, situación que en la especie no sucedió, porque la creación de los Municipios de Santa María y San Miguel Chimalapas ocurrieron dentro del territorio que le corresponde al Estado de Oaxaca, que se describe precisamente en el Apéndice, Anexo número 5, denominado 'Situación de la República. Límites y Superficie', del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, ya aceptado por las partes, haciendo la aclaración que los límites de estos Municipios, que van del Cerro de los Martínez al Cerro de la Jineta no son en línea recta, sino que son en una línea disconforme, tal como lo muestran los planos definitivos de ejecución de las Resoluciones Presidenciales de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunes de los poblados de Santa María y San Miguel Chimalapas, expedidas el



10 de marzo de 1967, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1967, y ejecutadas por el propio presidente de la República el día 21 de marzo de 1967, en el poblado de San Pablo Guelatao, en el Estado de Oaxaca, mismas ejecuciones que el Estado de Chiapas ya consintió en su entero perjuicio, en los juicios de amparo agrarios números 448/1990 y 515/1990, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chiapas, con sede en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez (mismos juicios de amparo agrarios que en copias debidamente certificadas se ofrecen desde ahora como pruebas de nuestra parte, y se adjuntan al presente escrito), cuando el mismo gobernador y el secretario de Gobierno del Estado de Chiapas manifestaron que conocían la existencia de las referidas resoluciones presidenciales desde el día 10 de marzo de 1967, porque fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de marzo de 1967, y también se enteraron el gobernador y el secretario de Gobierno del Estado de Chiapas que esas mismas resoluciones presidenciales fueron ejecutadas por el propio presidente de la República el día 21 de marzo de 1967,

"... más sin embargo, no las controvirtieron a través de los medios legales de que disponían, y lo que es peor para el Estado de Chiapas, es que no se opusieron en el incidente de suspensión de esos referidos juicios agrarios, a la ejecución física en campo de las anteriores resoluciones presidenciales, cuando alegaron que se estaban ejecutando precisamente esas resoluciones presidenciales y las autoridades responsables, entre ellas la Secretaría de la Reforma Agraria y la delegación de esta misma Secretaría en el Estado de Oaxaca, al rendir sus informes justificados aceptaron que estaban ejecutando esas mismas resoluciones presidenciales y el mismo gobernador y el secretario de Gobierno del Estado de Chiapas se conformaron expresamente con esas manifestaciones, al no haberlas controvertido como Estado de Chiapas, porque inclusive no controvirtieron por medio del recurso de revisión la sentencia de fecha 28 de junio de 1996, que resolvió los referidos juicios de amparo agrarios números 448/1990 y 515/1990, que sobreseyó las demandas de amparo agrario que interpusieron 20 ejidos supuestamente chiapanecos en contra de la expedición, publicación y ejecución de las anteriores resoluciones presidenciales, mismos 20 ejidos que el Estado de Chiapas ahora pretende usar para justificar su invasión territorial al Estado de Oaxaca, mismos 20 ejidos que no le sirven al Estado de Chiapas para justificar la tenencia de la tierra en favor del mismo Estado de Chiapas, porque



se repite y se insiste, en que las demandas que plantearon esos mismos 20 ejidos fueron sobreseídas por falta de interés jurídico para atacar las referidas resoluciones presidenciales, razón por la cual las anteriores resoluciones presidenciales de fecha 10 de marzo de 1967 siguen vigentes y surtiendo sus efectos plenamente en contra del Estado de Chiapas, razones legales por las cuales las referidas resoluciones presidenciales de reconocimiento y titulación de bienes comunales de fecha 10 de marzo de 1967 son actos consentidos en contra del Estado de Chiapas, son como se comprobará en el trámite de la presente controversia constitucional.

"También se aclara que no existe una supuesta afectación territorial al Estado de Chiapas, porque la creación de los Municipios de Santa María y San Miguel Chimalapas ocurrieron precisamente dentro del territorio que le corresponde al Estado de Oaxaca, que se describe precisamente en el Apéndice, Anexo Número 5, denominado 'Situación de la República. Límites y Superficie', del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, porque los límites agrarios de estos Municipios, que van del Cerro de los Martínez al Cerro de la Jineta, ni siquiera tocan los límites de la línea fronteriza entre ambos Estados establecida en el año de 1549, que van del Cerro de la Jineta al Cerro de los Mixes, ubicado en los 17° 24' de la latitud Norte y en la longitud formada en donde se ubican los límites de las Provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (en la parte que constituye el actual Estado de Tabasco), como se comprobará durante la secuela procesal de la presente controversia constitucional.

"También manifestamos que estas prestaciones demandadas son improcedentes, ya que esta invalidez se plantea sobre la base de una supuesta afectación territorial al Estado de Chiapas, y no por vicios propios de cada una de estas determinaciones y decretos, situación que se esclarecerá con la determinación que emita esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto limítrofe planteado. Al respecto, demostraremos en este ocursio que todos los Municipios señalados en los Decretos que establecen la división territorial de nuestra entidad, incluyendo los Municipios de San Miguel y Santa María Chimalapa, nunca han pertenecido al Estado de Chiapas, por lo que dicha división territorial y los acuerdos de cabildo de los Municipios de San Miguel y Santa



María Chimalapas, no afectan el interés jurídico de esta entidad federativa de Chiapas.

"c) En relación con las prestaciones contenidas en los incisos i), j) y k) de la demanda reconvenional, acerca de la invalidez del 'contrato' celebrado el 7 de enero de 1902, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz; la invalidez del Decreto por el cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos aprobó el 'contrato' celebrado el 7 de enero de 1902, así como la invalidez del Decreto del presidente de la República, por el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación número 14, de fecha jueves 16 de noviembre de 1905, el Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos que aprobó el 'contrato' celebrado el 7 de enero de 1902, afirmamos que toda vez que mediante acuerdo de fecha 2 de abril del 2013, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó tener por desistidas de estas acciones al Estado de Chiapas, acerca de estas prestaciones en contra de todas las autoridades que citó en su reconvencción, menos del Estado de Oaxaca, es por lo que desde este momento, respecto de estas referidas prestaciones que se contestan, oponemos en nombre del Estado de Oaxaca en contra del Estado de Chiapas, la excepción perentoria de los efectos del litisconsorcio pasivo necesario, que existe respecto de las demás autoridades demandadas junto con el Estado de Oaxaca por la firma, aprobación y publicación de los actos reclamados, teniendo como base de ellos el Decreto de fecha 7 de enero de 1902, puesto que el litisconsorcio pasivo necesario implica pluralidad de demandados y unidad de acción en contra de esos mismos demandados,

"... de ahí que deban ser llamados a juicio todos los litisconsortes, quienes al estar vinculados entre sí por un derecho litigioso, deben ser afectados por una sola sentencia, que debe ser completa, de tal forma que la decisión que se dicte, de manera ineludible les afecte a todos, ya que en el litisconsorcio pasivo necesario es indispensable dar intervención a todos los interesados en el juicio para que puedan quedar vinculados con lo resuelto en la sentencia que llegue a dictarse, de tal manera que no es posible pronunciar sentencia válida y eficaz sin oír a todas ellas; así, en tratándose de la naturaleza pasiva no sería posible condenar a uno de los demandados sin que ésta alcance al otro u otros, en atención a los principios de igualdad, seguridad jurídica y economía procesal, puesto que el litisconsorcio constituye un presupuesto procesal sin cuyos requi-



sitos no puede dictarse una sentencia válida, en tanto que involucra cuestiones de orden público, por lo que la carga procesal de citar a todas las partes corresponde al órgano jurisdiccional, porque así lo disponen las jurisprudencias con números de registro IUS 162490, 172475, 174230, emitidas por este Alto Tribunal,

"... entonces, así las cosas, si el Estado de Chiapas se desistió de estas referidas acciones en contra de todas las demás autoridades demandadas, menos del Estado de Oaxaca, dado el litisconsorcio pasivo necesario que implica la firma, aprobación y publicación de los actos relacionados con el contrato de fecha 7 de enero de 1902, que realizaron todos los codemandados, este desistimiento de la acción por parte del Estado de Chiapas debe hacerse extensivo al Estado de Oaxaca, por lo que este citado contrato debe quedar firme en todos sus términos en favor del Estado de Oaxaca, porque este referido contrato no pueda quedar válido para el Estado de Veracruz e inválido para el Estado de Oaxaca, es decir, que el Cerro de los Martínez no puede quedar válido para el Estado de Veracruz como frontera con el Estado de Oaxaca y este mismo Cerro de los Martínez no puede quedar inválido, para el Estado de Oaxaca como frontera con el Estado de Veracruz, porque la unicidad de la voluntad concurrente tanto del Estado de Oaxaca como del Estado de Veracruz fue la de fijar de común acuerdo en el Cerro de los Martínez su frontera común en esta parte de sus colindancias, porque en caso contrario de que este Alto Tribunal no hiciera extensivo el desistimiento de la acción en favor del Estado de Oaxaca, que hizo en favor de los demás codemandados, esto nos llevaría al absurdo de que este contrato fuera válido para el Estado de Veracruz y no para el Estado de Oaxaca, y también nos llevaría al absurdo de que el Decreto por el cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos aprobó el 'contrato' celebrado el 7 de enero de 1902, fuera válido solamente para el Estado de Veracruz pero al mismo tiempo fuera inválido para el Estado de Oaxaca, lo que también nos llevaría al absurdo de que el Decreto del presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación número 14, de fecha jueves 16 de noviembre de 1905, por el cual se aprueba el Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos que a su vez aprobó el 'contrato' celebrado el 7 de enero de 1902, fuera válido solamente para el Estado de Veracruz pero al mismo tiempo fuera inválido para el Estado de Oaxaca, además de que fue el propio Estado de Chiapas quien en su entero perjuicio decidió voluntariamente no atacar este referido contrato de fecha 7 de enero de 1902.



"d) Con relación a la prestación contenida en el inciso l) de la demanda reconvenicional, consistente en: '... la declaración, determinación y reconocimiento de los límites territoriales que corresponden al Estado de Chiapas, frente al Estado de Oaxaca, desde su Federación a los Estados Unidos Mexicanos y conforme a lo confesado por la parte actora en el inciso c), del punto 1, apartado VI, de su demanda, visible en el segundo párrafo de la página 11, y siguiendo el límite histórico entre los Reinos de la Nueva España y de Guatemala determinado en los trabajos ejecutados por el Lic. Gasga y el Lic. Antonio López de Cerrato, en los que se fijó la línea general de límites del Reino de la Nueva España en 1549 con la salvedad de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de la demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, don José Ángel de Toledo, en 1733 ...', manifestamos que aceptamos esta delimitación territorial con la salvedad adicional, descrita en el punto IV de este escrito de contestación.

"Haciendo la aclaración a su señoría, que los límites que describe el Estado de Chiapas, en el segundo párrafo de esta prestación denominada con el inciso l) de su escrito de reconvenición (último párrafo de la hoja 69 y primer párrafo de la hoja 70 de su escrito de reconvenición) no coinciden con los límites que se describen del año de 1549, precisamente en el Apéndice, Anexo Número 5, denominado 'Situación de la República, Límites y Superficie', del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, que son los límites materia de la presente litis, puesto que se repite y se insiste, fueron ya aceptados voluntariamente por el Estado de Chiapas, razón por la cual al Estado de Chiapas no le asiste razón y derecho para variar arbitrariamente los límites del referido Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, ya que en el primer párrafo de esta misma prestación, el Estado de Chiapas sólo hizo una única salvedad, consistente en '... que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de la demarcación hecha por el Juez privativo de tierras, don José Ángel de Toledo, en 1733 ...', misma salvedad, que se repite y se insiste, ya fue aceptada en el presente escrito de contestación de demanda reconvenicional por el Estado de Oaxaca que representamos, razón por la cual no aceptamos los límites que propone el Estado





de Chiapas fuera de esta misma salvedad acabada de describir, y esto obedece a que nos asiste la razón legal histórica, como lo demostraremos con las pruebas legales oportunas en la secuela de la presente demanda de controversia constitucional.

"Derivado de nuestras pruebas, que desde este momento ofrecemos en la presente controversia constitucional, no es procedente esta línea divisoria en la forma en que el Estado de Chiapas lo plantea, respecto de la ubicación de los puntos denominados 'La Barra de Tonalá', 'Chilillo' y el 'Cerro de los Mixes', toda vez que, como explicaremos detalladamente en líneas posteriores, la 'Barra de Tonalá' la confunden con una 'Isla', el punto denominado 'El Chilillo', lo confunden con un Cerro denominado 'San Francisco' y el 'Cerro de los Mixes', lo confunden con el Cerro 'Margarita Mixes' o 'Nudo Mixteco' y lo ubican a la altura del Distrito de Yautepec, siendo que en dicho lugar no existe ni ha existido nunca, un punto limítrofe del Estado de Oaxaca con el Estado de Chiapas.

"En estas condiciones, habiendo coincidido el Estado de Chiapas y nuestra entidad federativa en que se debe establecer como línea limítrofe entre ambas entidades, la línea que fue fijada en el año de 1549, como divisoria entre el Virreinato de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, lo procedente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por voluntad expresa de los Estados contendientes de Oaxaca y Chiapas, determine que dicha línea prevalezca como divisoria entre ambas entidades federativas, como lo dispone precisamente el Apéndice, Anexo Número 5, denominado 'Situación de la República, Límites y Superficie', del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, que es del tenor literal siguiente, con la salvedad descrita anteriormente: (se transcribe ...)

"Por lo que en la fase probatoria de esta controversia constitucional, se deberán desahogar todos los medios necesarios y suficientes para precisar la ubicación exacta de los puntos limítrofes ahora transcritos, y en los que hemos coincidido las partes, tanto en la demanda principal como ahora, en la demanda reconvenicional.

"e) Por lo que hace a la prestación planteada por el Estado de Chiapas en el inciso m) de la demanda reconvenicional que se contesta, consistente en la



invalidez de ‘... todos aquellos actos legislativos, administrativos de naturaleza normativa u operativa y jurisdiccionales, emitidos por la Federación y/o los Estados de Oaxaca y Veracruz, posteriores a la promulgación de la Constitución de 1824, que tengan como consecuencia o efecto, su aplicación y/o menoscabo del territorio que el Estado de Chiapas tenía cuando se anexó a la Federación Mexicana en 1824, así como de todos los actos administrativos y reglamentarios de índole municipal ...’, manifestamos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estas pretensiones son absolutamente improcedentes, pues como se demostrará en el desarrollo de la presente controversia constitucional, no existe acto alguno de los señalados en esta prestación por el Estado de Chiapas que afecte su integridad territorial; pues antes al contrario, como se señaló categóricamente en la demanda inicial interpuesta por nuestra entidad federativa, el Estado de Chiapas es la Entidad que arbitrariamente ha invadido el territorio legal Oaxaqueño.

"Adicionalmente, las prestaciones del Estado de Chiapas que se contestan en este apartado son improcedentes, dado el desistimiento de las acciones que realizaron sus representantes legales en contra de la Federación y el Estado de Veracruz, según se desprende del auto de fecha 02 de abril de 2013 que dictó su Señoría en esta misma controversia constitucional, en donde claramente Usted sentenció que les tuvo por desistidos de cualquier prestación de límites en contra de la Federación y el Estado de Veracruz, entonces, de conformidad con el principio general de derecho que reza ‘donde la ley no distingue el intérprete no tiene por qué distinguir’, resulta que todos los actos jurídicos en materia de límites en los que esté implicado el Estado de Chiapas, expedidos por la Federación y por el Estado de Veracruz son válidos, puesto que el mismo Estado de Chiapas así lo pidió y su Señoría así lo sentenció en su referido acuerdo de fecha 02 de abril de 2013.

"Entre los actos expedidos por la Federación que implican una prestación de límites del Estado de Oaxaca con el Estado de Chiapas, se encuentran las Resoluciones Presidenciales de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunes de los Poblados de Santa María y San Miguel Chimalapas expedidos por el presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz el día 10 de marzo de 1967, mismas resoluciones presidenciales que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de marzo de 1967, mismas resoluciones presidencia-



les que fueron ejecutadas personalmente por el presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz el día 21 de marzo de 1967, siendo que la Resolución Presidencial de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales del Poblado de San Miguel Chimalapa fue ejecutada en campo por primera vez por la Secretaría de la Reforma Agraria el día 26 de febrero de 1971 y por segunda vez del día 09 de agosto de 1991 al 23 de octubre de 1992; siendo que la Resolución Presidencial de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales del Poblado de Santa María fue ejecutada en campo del día 23 de junio de 1988 al día 26 de octubre de 1992, de donde se desprende que el Poder Ejecutivo de la Federación en uso de sus facultades legales escrituró y ejecutó 460,000 hectáreas como propiedad comunal al Poblado de Santa María Chimalapa, de donde también se desprende que el Poder Ejecutivo de la Federación en uso de sus facultades legales escrituró y ejecutó 134,000 hectáreas como propiedad comunal al Poblado de San Miguel Chimalapa, y que estos dos terrenos comunales se encontraban ubicados en los Municipios de Santa María y San Miguel Chimalapas, y que estos Municipios se encontraban localizados únicamente en el Estado de Oaxaca,

"... asimismo el presidente de la República determinó en estas referidas resoluciones presidenciales que los dos terrenos comunales propiedad de los poblados de Santa María y San Miguel Chimalapas, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, ordenando su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Oaxaca, mismos actos que el Poder Ejecutivo de la Federación que ubican por completo a estos dos terrenos comunales propiedad de los poblados de Santa María y San Miguel Chimalapas dentro del territorio del Estado de Oaxaca, sin que desde el 10 de marzo de 1967 el Estado de Chiapas haya controvertido de ninguna forma esas referidas resoluciones presidenciales, tal como se desprende de los autos de la presente controversia constitucional, en donde el Estado de Chiapas no ha aportado ninguna prueba que demuestre que estas referidas resoluciones presidenciales hayan sido declaradas nulas, y lo que es peor aún para el Estado de Chiapas, porque en esta controversia constitucional ha renunciado expresamente a controvertir cualquier prestación de límites emitida en su contra por la Federación.



"Lo mismo sucede con el contrato de fecha siete de enero de mil novecientos dos, celebrado entre nuestra entidad federativa y el Estado de Veracruz, descrito anteriormente, mismo contrato que fue aprobado por el Congreso Federal y sancionado positivamente y publicado por el presidente de la República en el Diario Oficial de la Federación, en donde las partes contratantes pactaron la ubicación del Cerro de los Martínez como punto trino entre los Estados de Oaxaca, Veracruz y Chiapas, misma ubicación del Cerro de los Martínez que ha sido consentida en su entero perjuicio por el Estado de Chiapas al desistirse de sus acciones en contra de la Federación y el Estado de Veracruz como se ha fundamentado anteriormente."

23. En cuanto al capítulo de hechos de la demanda reconvencional, en su contestación el Gobierno de Oaxaca manifestó lo siguiente:

"...

"A. Con relación a los hechos y abstenciones contenidos en el inciso A) que se contesta, relativos a la reforma del artículo 28 de la Constitución del Estado de Oaxaca en el año de 1990, manifestamos:

"... Es cierto que el día 26 de octubre de 1990, el H. Congreso del Estado de Oaxaca, aprobó una reforma al artículo 28 de la Constitución Política de nuestra entidad, publicada el 29 de octubre del mismo año, mediante el cual se establecieron los límites del Estado de Oaxaca, no sólo con el Estado de Chiapas, sino con el resto de las entidades federativas con las que limita.

"Es falso que con la reforma constitucional antes aludida, se modificó y alteró los límites históricos del Estado de Chiapas; de igual manera, es falso que esta reforma forme parte de actos desarrollados por nuestra entidad a lo largo de la historia para ampliar nuestro territorio en perjuicio del Estado de Chiapas, como afirma esta entidad federativa en el apartado VI, inciso A), de la demanda reconvencional que se contesta (foja 72).

"Contrario a esta afirmación, el límite establecido en el artículo 28 de la Constitución del Estado de Oaxaca, no afecta el territorio del Estado de Chiapas, pues se traza dentro del territorio legal del Estado de Oaxaca y al poniente de



la línea establecida en el año de 1549 como frontera limítrofe entre el Reino de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala; es decir, entre esta línea limítrofe establecida en el año de 1549 y la línea establecida por la Constitución Política del Estado de Oaxaca mediante la reforma impugnada, existe una franja territorial que histórica, técnica y legalmente corresponde a nuestra entidad; por ello, contrario a lo afirmado por el Estado de Chiapas, bajo ninguna circunstancia se le afecta su territorio con el cual se federó a los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1824.

"Sobre la base legal de que el territorio del Estado de Oaxaca comprende hasta la línea recta, que va del Cerro de la Jineta hasta el Cerro de los Mixes, ubicado a los 17°24' de la misma latitud Norte, Cerro de los Mixes que es punto trino de los límites de las provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la Intendencia de Yucatán), nuestro Estado de Oaxaca ahora acepta la pretensión del Estado de Chiapas, de que prevalezca como línea limítrofe entre ambas entidades, la línea divisoria establecida entre el Reino de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, trazada en el año de 1549.

"Fundado en lo anterior, es falso que nuestra entidad federativa realice o haya realizado actos jurídicos para ampliar su territorio en detrimento del territorio del Estado de Chiapas, por lo que es falso que se haya reconocido a los Municipios de San Miguel Chimalapa, Santa María Chimalapa y otras localidades y asentamientos en terrenos que pertenezcan a la jurisdicción del Estado de Chiapas.

"No existe en autos ni en ninguna otra parte, algún documento, precedente histórico, instrumento legal, ni hecho alguno, que acredite las anteriores afirmaciones del Estado de Chiapas, puesto que en todo tiempo nuestra entidad ha ejercido su soberanía hasta la referida línea limítrofe establecida en el año de 1549 y todas estas localidades que cita el Estado de Chiapas, incluyendo los Municipios de Santa María y San Miguel Chimalapas, se les ha reconocido como Municipios oaxaqueños, porque desde la época colonial han pertenecido por entero al Virreinato de la Nueva España y como consecuencia al territorio que actualmente tiene el Estado de Oaxaca. Con base en estos antecedentes legales, el Estado de Chiapas de ninguna manera podrá probar que estas localidades hayan estado sujetas a la Capitanía de Guatemala, ni al actual Estado de



Chiapas; en todo caso, en la presente controversia constitucional se comprobará que existen núcleos agrarios que fueron creados por el Estado de Chiapas irregularmente dentro del territorio del Estado de Oaxaca, mismos núcleos agrarios que fueron poblados con hombres y mujeres originarios de diversas regiones del Estado de Chiapas, además de que dichos núcleos agrarios son de reciente creación, por lo que no tienen ninguna relevancia para acreditar sus posesiones de terrenos pertenecientes al Estado de Oaxaca.

"Contrario a la afirmación de que el Estado de Oaxaca '... no ha respetado el territorio con el cual el Estado de Chiapas se federó a la Nación Mexicana ...', lo cierto es que desde hace más de 70 años, Chiapas es el que ha venido realizando actos tendientes a menoscabar el territorio oaxaqueño, constituyendo presuntas pequeñas propiedades, núcleos agrarios y recientemente, mediante el Decreto No. 008 de fecha 22 de noviembre de 2011, publicado en el Periódico Oficial de aquel Estado el 23 de noviembre de 2011, instauró en territorio del Estado de Oaxaca un nuevo Municipio denominado 'Belisario Domínguez', enclavado en su totalidad en territorio oaxaqueño; pero ahora la pretensión del Estado de Chiapas ha llegado al extremo de que, en la demanda reconventional que se contesta, el Estado de Chiapas plantea un nuevo límite fronterizo, distinto al trazado en el año de 1549, a todas luces absurdo y sin sustento legal, sin valor histórico, porque ubica al Cerro de los Mixes a la altura del Distrito de Yautepec, afectando con ello a 19 Municipios del Estado de Oaxaca que nunca han pertenecido a la Capitanía de Guatemala ni al Estado de Chiapas.

"Por lo que corresponde a los conceptos de invalidez hechos valer en contra de la reforma del artículo 28 de la Constitución del Estado de Oaxaca, debe decirse que dichos conceptos de invalidez son infundados, habida cuenta que esta reforma se estableció sobre la base de lo dispuesto por el artículo 45 de la Constitución Federal y no conforme a lo dispuesto por el artículo 46 (antes 116) de nuestra Carta Magna, como erróneamente señala el Estado de Chiapas.

"Sobre el particular, es necesario distinguir que respecto de los límites entre las entidades federativas de la República, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 45 y 46, establece 3 supuestos a saber:



"I. 'Artículo 45. Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.'

"II. Artículo 46, primer párrafo. 'Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.'

"III. Artículo 46, segundo párrafo. 'De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.'

"En virtud de que la reforma al artículo 28 de la Constitución del Estado de Oaxaca, se realizó dentro de los límites que se fijaron en el año de 1549 para la Nueva España (a la que pertenecía el actual Estado de Oaxaca) y la Capitanía de Guatemala (a la que pertenecía el actual Estado de Chiapas), es lógico concluir que dicha reforma se realizó conforme al primer supuesto antes referido, es decir, al amparo de lo dispuesto por el artículo 45 de la Constitución Federal.

"Por ello, contrario a lo sostenido por el Estado de Chiapas en el concepto de invalidez que se contesta, esta reforma constitucional no se funda en lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Federal (antes 116), dado que no existe conflicto limítrofe del Estado de Oaxaca con el Estado de Chiapas, toda vez que sus límites están perfectamente definidos desde el año de 1549 como ya lo han aceptado ambos estados contendientes.

"Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede perder de vista que el Congreso de nuestra entidad federativa, tiene la facultad soberana para establecer las disposiciones que han de regir de su régimen interior; situación que conduce a la necesidad de delimitar su ámbito territorial; de tal forma que permita distinguir claramente el ámbito espacial de validez de dichas normas. Por ello, en concordancia con lo que se ha expuesto en el apar-



tado anterior, los límites contenidos en el artículo 28 impugnado, se establecieron en ejercicio de las facultades no conferidas a la Federación, sino reservadas a los Estados, teniendo en cuenta que lo concedido a la Federación es la calificación de convenios amistosos y la resolución de conflictos, para el caso de no existir convenio.

"Al respecto, son aplicables los siguientes criterios, sostenidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: 'LEYES LOCALES, EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN.' (se transcribe) 'REGÍMENES JURÍDICOS FEDERAL Y LOCAL. SU ÁMBITO DE VALIDEZ.' (se transcribe)

"Ahora bien, habiendo coincidido ya, los Estados contendientes de Oaxaca y Chiapas en que el límite entre nuestras entidades federativas debe fijarse con base en la línea divisoria entre el Virreinato de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, establecida legalmente en el año de 1549 como ya se ha demostrado, se reitera que aceptamos plenamente la línea limitrofe establecida en aquel año y vigente hasta esta fecha, con la limitante destacada, que el punto denominado Cerro de los Mixes no debe confundirse con los puntos denominados 'Mt Mixes', 'Mte Mijes', 'Mte Mixes' y 'Mixes', sino que el punto denominado Cerro de los Mixes debe ubicarse precisamente donde lo sitúa el Apéndice, Anexo número 5, denominado Situación de la República, Límites y Superficie, del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, que es ubicarlo a los 17°24' de la misma latitud Norte, mismo Cerro de los Mixes que es punto trino de los límites de las provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la intendencia de Yucatán), y nunca donde pretende ubicarlo el Estado de Chiapas, a la altura del Distrito de Yautepec, en el interior del Estado de Oaxaca.

"B. Con relación a los hechos y abstenciones contenidos en el inciso B) que se contesta, relativos al contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre los límites entre los distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Ar-





bitral Baranda, así como su aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, expuestos por el Estado de Chiapas en su demanda de reconvencción que se contesta, a fojas 73 a 78 manifestamos:

"En principio, es de precisar que el Estado de Chiapas tiene una confusión de carácter legal e histórico, al enunciar el Laudo Baranda es el Decreto que estableció que los límites entre el Estado de Oaxaca y Veracruz llegaban hasta el Cerro de los Martínez, punto limítrofe con el Estado de Chiapas, pues dicho Decreto –firmado el 23 de mayo de 1894–, precisa los límites entre los Estados de Oaxaca y Veracruz a partir del Noroeste del Distrito de Tuxtepec, perteneciente al Estado de Oaxaca, partiendo del punto trino 'Paso Axíhuatl' o 'Cocuyo', ubicado entre los Estados de Oaxaca, Veracruz y Puebla, y concluyendo en el punto ubicado en la boca del arroyo 'Xochiapa', colindante entre el Estado de Oaxaca y el Estado de Veracruz, iniciando en la boca del arroyo Xochiapa y concluyendo en la cumbre del Cerro de los Martínez, sitio conocido como punto trino entre los Estados de Veracruz, Oaxaca y Chiapas, al que efectivamente impugnan en su demanda de reconvencción, pues claramente refieren que se trata del convenio suscrito el 7 de enero de 1902.

"Es falso como lo refieren los representantes del Estado de Chiapas, en el sentido de que manifestaron bajo protesta de decir verdad, que desconocen por completo el contenido del referido contrato de fecha 7 de enero de 1902, porque consta en el Documento No. 44, que los mismos representantes del Estado de Chiapas exhibieron en la presente reconvencción, que el gobernador de Chiapas R. Pimentel, con fecha 23 de marzo de 1903, le manifestó al gobernador del Estado de Oaxaca lo siguiente: 'Con la atenta nota de Ud., de enero anterior, se recibió en este gobierno la copia que se sirvió adjuntar del convenio celebrado por las comisiones de límites de ese Estado (Oaxaca) y el de Veracruz, en la ciudad de México, el día 7 de enero de 1902, así como una calca del plano de la línea aceptada como divisoria entre ambos Estados ...', de donde se deduce que el gobernador de Chiapas fue notificado oportunamente de la existencia del referido contrato de fecha 7 de enero de 1902, que ubicó al Cerro de los Martínez como límite trino de colindancias entre los Estados de Veracruz, Oaxaca y Chiapas, y no lo controvertió de manera legal alguna dentro de los plazos que tenía para hacerlo.



"... por lo que su actual reclamo de nulidad del referido contrato, contenido en la prestación, hechos y abstenciones que se contestan, es a todas luces extemporáneo en contra del Estado de Oaxaca, porque desde la fecha de notificación del referido contrato de fecha 7 de enero de 1902 por parte del gobernador del Estado de Oaxaca al gobernador de Chiapas, que ocurrió precisamente en el mes de enero de 1902, por confesión expresa del mismo gobernador de Chiapas, resulta que desde el mes de enero del año 1902 hasta este año de 2013, han transcurrido 110 años aproximadamente, tiempo más que suficiente para que su actual reclamo de nulidad sea considerado como prescrito y extemporáneo, ya que, tanto las Constituciones Federales de 1857 y 1917, preveían la figura de la controversia constitucional entre Estados de la República, y también estas Constituciones Federales, ya preveían la figura de la controversia constitucional de Estados de la República en contra del Congreso Federal y el presidente de la República, y en cualquiera de las dos Constituciones Federales en comento, se debe considerar que el plazo que tenía el Estado de Chiapas para interponer una controversia constitucional en contra de la firma del acuerdo celebrado entre nuestra entidad federativa y el Estado de Veracruz, su aprobación por el Congreso Federal y su correspondiente aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación por parte del presidente de la República, se deben considerar prescritas,

"... por lo que su señoría, en su calidad de Ministro instructor debe sentenciar que ya no hay ninguna acción que perseguir por estas prestaciones, hechos y abstenciones que se contestan en contra del Estado de Oaxaca, con base en las figuras de la prescripción y la preclusión, que derivan que el contrato de fecha 7 de enero de 1902 son actos consentidos por el gobernador del Estado de Chiapas y por el Estado de Chiapas mismo.

"Ahora bien, derivado de la preclusión y la prescripción antes aludidas, que hacen que el referido contrato de fecha 7 de enero de 1902, sea un acto consentido por el gobernador del Estado de Chiapas y por el Estado de Chiapas mismo, debemos señalar que queda firme tanto la línea límite establecida entre los Estados de Oaxaca y Veracruz, así como el punto denominado 'Cerro de los Martínez', razón legal por la cual el Estado de Chiapas no podrá ubicar de ninguna manera al 'Cerro de los Mixes' a la altura del Distrito de Yautepec, ya que la ubicación del Cerro de los Martínez es una barrera infranqueable para el



Estado de Chiapas, en su intento de colocar al 'Cerro de los Mixes' a la altura del Distrito de Yautepec, porque el territorio del Estado de Chiapas de ninguna manera puede rebasar la latitud y la longitud del Cerro de los Martínez, cuya ubicación geográfica el mismo Estado de Chiapas ha consentido en su entero perjuicio, como ha quedado demostrado con anterioridad, esto trae aparejado que el Estado de Chiapas no podrá plantear la invalidez de dicho contrato de fecha 7 de enero de 1902 ni ahora ni con posterioridad, por lo que este acuerdo adquiere fuerza obligatoria plena y debe regir incluso para el Estado de Chiapas en todo tiempo y lugar, por lo que pedimos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que así lo declare.

"Especial atención merece esta declaratoria respecto del punto denominado 'Cerro de los Martínez'. En efecto, ante la coincidencia de ambas Entidades Federativas, para que prevalezca la referida línea limítrofe establecida en el año de 1549, como línea limítrofe interestatal, resulta que, en efecto, el 'Cerro de los Martínez' no constituye el punto trino entre los Estados de Oaxaca, Veracruz y Chiapas, sino que únicamente será divisorio entre el Estado de Veracruz y Oaxaca, mismo que queda fortalecido con el desistimiento del Estado de Chiapas, la preclusión y la prescripción antes aludidas.

"En consecuencia, en el Norte, el punto limítrofe entre el Estado de Chiapas y el Estado de Oaxaca, lo constituye el punto denominado 'Cerro de los Mixes', ubicado a los 17° 24' de la misma latitud Norte, Cerro de los Mixes que es punto trino de los Límites de las Provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la Intendencia de Yucatán, dado que nuestro Estado de Oaxaca ahora acepta la pretensión del Estado de Chiapas, de que prevalezca como línea limítrofe entre ambas entidades federativas, la línea divisoria establecida entre el Reino de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, trazada en el año de 1549.

"Mismo Cerro de los Mixes, que vendrá a constituirse en un punto tetraíno de colindancia entre los Estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco, como ha ocurrido en el pasado.

"Por otra parte, debe decirse a su señoría que la línea limítrofe que plantea el Estado de Chiapas, al ubicar el 'Cerro de los Mixes' a la altura del Distrito de



Yautepec en el Estado de Oaxaca o en el 'Nudo Mixteco' también en el Estado de Oaxaca, y de dicho punto, en línea recta al 'Cerro Mono Pelado', es insostenible, porque estas afirmaciones no concuerdan con el Tratado de Límites de 1549, porque en el Distrito de Yautepec o en el 'Nudo Mixteco' en el Estado de Oaxaca, no existe un Cerro llamado 'Cerro de los Mixes' y que además cumpla con los otros dos requisitos de este mismo Tratado de 1549, descrito en el Apéndice, Anexo Número 5, denominado 'Situación de la República, Límites y Superficie', del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, que es en primer lugar ubicar al Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la latitud Norte, y en segundo lugar, que este mismo Cerro de los Mixes sea un punto tetraino de límites territoriales de las Provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la Intendencia de Yucatán) y Guatemala (cuando Chiapas formaba parte de la Capitanía de Guatemala), ya que nunca, ni en el pasado ni en el presente, ya sea como provincias, departamentos, en el Virreinato de la Nueva España y en la Intendencia de Guatemala, los Estados de Oaxaca, Veracruz, Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la Intendencia de Yucatán) y Guatemala, han tenido su punto tetraino de colindancias en el Distrito de Yautepec o en el Nudo Mixteco en el Estado de Oaxaca, como ahora lo pretende el Estado de Chiapas, como lo demostraremos durante la secuela procesal de la presente controversia constitucional ..."

24. NOVENO.—**Modificación a la litis inicial planteada por Oaxaca.** De la revisión integral del escrito de contestación a la reconvenición, se desprende que Oaxaca manifestó lo siguiente:

"... En consecuencia, en el Norte, el punto limítrofe entre el Estado de Chiapas y el Estado de Oaxaca lo constituye el punto denominado 'Cerro de los Mixes', ubicado a los 17° 24' de la misma latitud Norte, Cerro de los Mixes que es punto trino de los Límites de las Provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la Intendencia de Yucatán), dado que nuestro Estado de Oaxaca ahora acepta la pretensión del Estado de Chiapas, de que prevalezca como línea limítrofe entre ambas entidades federativas, la línea divisoria establecida entre el Reino de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, trazada en el año de 1549.



"Mismo Cerro de los Mixes que vendrá a constituirse en un punto tetraino de colindancia entre los Estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco, como ha ocurrido en el pasado.

"Por otra parte, debe decirse a su señoría que la línea limítrofe que plantea el Estado de Chiapas, al ubicar el 'Cerro de los Mixes' a la altura del Distrito de Yautepec en el Estado de Oaxaca o en el 'Nudo Mixteco' también en el Estado de Oaxaca, y de dicho punto en línea recta al 'Cerro Mono Pelado' es insostenible, porque estas afirmaciones no concuerdan con el Tratado de Límites de 1549, porque en el Distrito de Yautepec o en el 'Nudo Mixteco' en el Estado de Oaxaca, no existe un Cerro llamado 'Cerro de los Mixes' y que además cumpla con los otros dos requisitos de este mismo Tratado de 1549, descrito en el Apéndice, Anexo número 5, denominado 'Situación de la República, Límites y Superficie', del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos del primero de enero de 1894, que es el primer lugar ubicar (sic) al Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la latitud Norte, y en segundo lugar, que este mismo Cerro de los Mixes sea un punto tetraino de límites territoriales de las Provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la Intendencia de Yucatán) y Guatemala (cuando Chiapas formaba parte de la Capitanía de Guatemala), ya que nunca, ni en el pasado en el presente, ya sea como provincias, departamentos, en el Virreinato de la Nueva España y en la Intendencia de Guatemala, los Estados de Oaxaca, Veracruz, Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la Intendencia de Yucatán) y Guatemala (cuando Chiapas formaba parte de la Capitanía de Guatemala), han tenido su propio punto tetraino de colindancias en el Distrito de Yautepec o en el 'Nudo Mixteco' en el Estado de Oaxaca, como ahora lo pretende el Estado de Chiapas, como lo demostraremos durante la secuela procesal de la presente controversia constitucional."

25. Derivado de lo anterior, dado que Oaxaca propuso ahora la existencia de un punto tetraino de colindancia con Veracruz, Chiapas y Tabasco,<sup>19</sup> y ante la posibilidad de afectar los límites territoriales de estas entidades federativas, se ordenó darles vista en proveído de veintiocho de abril de dos mil quince para que manifestaran lo que a su interés conviniera.

<sup>19</sup> A Tabasco se le tuvo con el carácter de tercero interesado en este proveído.



26. DÉCIMO.—**Desahogo de vista de Chiapas.** Mediante escrito presentado el diecisiete de junio de dos mil quince,<sup>20</sup> el Estado de Chiapas desahogó la vista referida, para lo cual manifestó, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... Se ratifica que el artículo 28 de la Constitución Oaxaqueña, es inconstitucional per se por violar lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Federal y que Oaxaca ha venido realizando actos tendientes a ocupar territorio chiapaneco, pretendiendo legitimar su indebido proceder, arguyendo derechos agrarios, sobre la invención de un documento que autodenominan 'Título Primordial de Santa María Chimalapa', que nunca ha existido y, por ende, el instrumento notarial, en que se apoyan, es notoriamente apócrifo, ya que da fe de documentos y copias certificadas que nunca han existido, por lo tanto es un documento ilegal que carece de valor y alcance probatorio alguno; de manera que cuando se resuelva la cuestión de límites que es materia de la litis en la presente controversia constitucional habrá de demostrarse que la reforma a la Constitución de Oaxaca, tildada de inconstitucional, además de ser inválida por carecer de la aprobación del Senado de la República, invade sin derecho alguno el territorio chiapaneco.

"Al margen de ello, vale la pena destacar que Oaxaca, ahora amplía sus pretensiones territoriales, de las originalmente planteadas en su demanda, al señalar '... Si no que incluso nuestra línea limítrofe común se ubica más al oriente de la línea que establece el artículo 28 constitucional impugnado, como ya lo aceptó (sic) el Estado de Chiapas al contestar nuestra demanda y al formular la presente demanda reconventional, en específico cuando acepta los límites planteados en el inciso C), del punto 1, apartado VI, de nuestro escrito de demanda ...'

"Con esta afirmación, Oaxaca incluye o pretende una línea limítrofe más, distinta a la señalada en el inciso C), punto 1, apartado VI, de su escrito de demanda, que es la aceptada por las partes, y diferente y contradictoria a las otras sugeridas o señaladas, tanto en su demanda como en el escrito que se atiende, con total desinformación, en su demanda.

<sup>20</sup> Tomo XVII, página 18856.



"Se dice que Oaxaca incluye o pretende una línea limítrofe más, distinta en realidad a la señalada en el inciso C), punto 1, apartado VI, de su escrito de demanda, porque al señalar que: 'Incluso nuestra línea limítrofe común se ubica más al oriente de la línea que establece el artículo 28 constitucional impugnado.', lo que pretende es establecer la línea limítrofe que va del Cerro de la Gineta en línea recta hasta arriba del Cerro Mono Pelado o Pelón, como lo llama Oaxaca, tratando de identificar al Cerro de los Mixes con el Cerro Mono Pelado para hacerse de un territorio que nunca le ha correspondido de hecho o de derecho, ni le corresponde desde punto de vista alguno, como lo demostrarán las pruebas periciales en geografía, antropología y etnografía que habrán de rendirse en la controversia, además del material documental que se allegará a los autos.

"Además, contrario a lo argumentado por Oaxaca, las diferentes líneas limítrofes planteadas o sugeridas por dicho Estado, tanto en su demanda como en el escrito que contesta la reconvención no emergen de la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', ni coinciden con dicha línea, ya aceptada por ambas partes, como sucede con la línea limítrofe que ahora pretende y que no fue ni siquiera propuesta por Oaxaca en su demanda inicial.

"La variación de los planteamientos de Oaxaca o dicho de otra manera, las diversas líneas que Oaxaca ha planteado como divisorias de ambos Estados, distintas a la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', que es la aceptada por las partes en la presente controversia, son:

"a) La señalada como prestación principal.

"b) La que prevé el artículo 28 de la Constitución de Oaxaca (impugnado).

"c) La 'Agraria' que emerge de las resoluciones y ejecuciones agrarias, y que tienen como base el 'Pseudo Instrumento notarial' autodenominado 'Título primordial'; y,



"d) La 'nueva' que emerge del escrito cuya vista se desahoga en este ocu-rso y que, a decir de dicho Estado, va más al oriente de la línea que establece el artículo 28 de su Constitución, y que comprende hasta la línea recta que va del Cerro de la Gineta hasta 'arriba' del Cerro Mono Pelado o Pelón, como lo llama Oaxaca, en su pretensión desesperada de ubicar en ese lugar al Cerro de los Mixes y así desubicarlo de su posición natural, real, histórica, antropológica y etnológica correspondientes.

"Las figuras siguientes, solo pretenden ilustrar la diferencia de los distintos y contradictorios planteamientos realizados por Oaxaca. Los colores fijos azul y amarillo, demarcan los territorios de los Municipios Belisario Domínguez y Cin-talapa, Chiapas, respectivamente, que en su conjunto constituían el Municipio último citado.

"[Imágenes ...]

"Como se observa, los planteamientos entre sí son discordantes, incon-gruentes y contradictorios. Situación que si bien patentiza una total indefinición o desconocimiento de su límite con el Estado de Chiapas, resulta a la fecha irrelevante, puesto que, como se aprecia y abunda más adelante, al haber acep-tado ambas partes la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva Espa-ña celebrada en 1549', ésta debe prevalecer por encima de cualquier otra pretensión, proyecto, planteamiento, alegato o idea; más allá de que las partes difieran del número de elementos que integran dicha línea y de la ubicación de cada uno de ellos, pues serán las pruebas las que proporcionarán esos datos o referentes puntualizados en el caminamiento, con el apoyo de los métodos y herramientas científicas y tecnológicas actuales y que evidentemente en las épocas pasadas no existían, sin apartarse, empero, de lo histórico, geográfico, antropológico y etnológico que constituyen fuentes certeras e inconvencionales para la ubicación de la línea limítrofe aceptada por las partes.

"Al efecto, el Estado de Chiapas, en el apartado correspondiente, hará el análisis y ubicación de los puntos que conforman la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', con la cual las partes de la presente controversia (Chiapas y Oaxaca) expresaron su conformidad y acep-





tación como divisoria entre Chiapas y Oaxaca y, por ende, se fijó y/o cerró la litis para todos los efectos legales consecuentes.

"b) En cuanto al correlativo citado.—Sobre la inconstitucionalidad y/o invalidez que demanda el Estado de Chiapas, de todos los actos subsecuentes a la reforma del artículo 28 de la Constitución de Oaxaca o provenientes de ella, se encuentran íntimamente ligados a la prosperidad de la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 28 de la Constitución de Oaxaca, reclamada en la reconvencción y de la prestación relativa a que los límites entre ambas entidades se fijen o determinen conforme a la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549'.

"Fuera de ello, vale la pena señalar que en la parte final de la página 3 del escrito que se contesta, el Estado de Oaxaca vuelve a sostener que los Municipios de San Miguel Chimalapa y Santa María Chimalapa, fueron creados dentro de los límites aceptados por ambas partes y aclara: 'que los límites de estos Municipios, que van del Cerro de los Martínez al Cerro de la Jineta, no son en línea recta, sino que son en una línea disconforme como lo muestran los planos definitivos de ejecución de las resoluciones presidenciales ... mismas resoluciones que el Estado de Chiapas ya consintió en su entero perjuicio ...'

"Como se aprecia, el Estado actor sutilmente pretende que la 'línea agraria' debe prevalecer o quedar firme como limítrofe de ambas entidades federativas, al señalar que ésta ha sido 'consentida' por Chiapas, como si el Estado de Chiapas alguna vez hubiese tenido acción alguna en materia agraria, que pudiera demostrar la ilegalidad de todo el juicio agrario y sobre todo del documento malogrado que denominan título primordial de Santa María Chimalapa.

"Es a través de este juicio y del legalmente conducente, donde Chiapas demostrará que todo el proceso agrario está plagado de irregularidades y falsedades, al sustentarse en un documento mecanográfico falso, que dio pauta o supuesta existencia a un 'título primordial' y documentos inexistentes. De esta manera Oaxaca quedará sin documento legal alguno que justifique 'jurisdicción de hecho' sobre todo el territorio Chimalapa, que por el simple hecho de ser zoque, es chiapaneco.



"Aunado a ello, vale la pena precisar:

"1. La 'línea agraria', como ya se dijo e ilustró, es diferente y, por ende, contradictoria respecto de las otras planteadas, sobre todo con la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', pues es de hacer notar que esta última, no contempla o no incluye, a los Cerros de los Martínez y Gineta, por consiguiente, tampoco señala que estos cerros se encuentren unidos por línea alguna.

"2. Las resoluciones agrarias de los poblados citados, no han quedado firmes, como erróneamente lo cree Oaxaca, puesto que si bien es cierto que diversos ejidos chiapanecos, en el año de 1990, recurrieron al juicio de amparo impugnando las resoluciones agrarias (de jurisdicción voluntaria), de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, también es cierto que los juicios de amparo fueron sobreesidos y, por ende, no se estudió ni resolvió respecto de la validez o constitucionalidad de esas resoluciones, las cuales podían ser impugnadas en cualquier tiempo por los ejidos afectados, a la luz de lo dispuesto en el artículo 217 de la anterior Ley de Amparo y dentro de los siete años siguientes a la vigencia de la Nueva Ley de Amparo, por lo que la acción constitucional de los núcleos agrarios para impugnar dichas resoluciones, aún no se agota.

"3. La propia resolución de San Miguel Chimalapa da cuenta, reconoce y, por ende, excluye de su titulación y reconocimiento, a las tierras chiapanecas del ejido Rodolfo Figueroa.

"4. Cuando se trazó la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España, celebrada en 1549', San Miguel Chimalapa y Santa María Chimalapa, solo eran poblados y no Municipios.

"5. San Miguel Chimalapa, fue elevado a la categoría de Municipio en 1942; sin que en el Decreto correspondiente se le fijara territorio alguno.

"6. Santa María Chimalapa fue elevada a la categoría de Municipio en 1994; sin que, de igual manera, se le fijara territorio alguno.



"7. Santa María Chimalapa, se elevó a Municipio en 1994, un año después de que las resoluciones agrarias de reconocimiento y titulación de bienes comunales terminaran de ejecutarse; la ejecución virtual se llevó a cabo en 1967; por ello se considera mejor decir, 'materialmente' ya que la resolución de Santa María Chimalapa se ejecutó materialmente mediante acta de deslinde perimetral de fecha 23 de junio de 1988, concluida el 26 de octubre de 1992; y acta de rectificación de fecha 31 de marzo de 1993. La resolución de San Miguel Chimalapa se ejecutó mediante acta de deslinde físico del nueve de agosto de 1991 al 23 de octubre de 1992, como el propio Estado actor lo refiere y acepta en las páginas 46 y 47 del escrito que se atiende.

"8. Es en la ejecución de la resolución agraria de Santa María Chimalapa, donde se alude al 'Cerro de los Martínez'.

"9. El 'Cerro de los Martínez' está contemplado como supuesto límite interestatal en el fallido 'título primordial' en que se apoyan las resoluciones presidenciales, que como ya se sabe no existe y que la sola inclusión de ese cerro, con ese nombre, pone de manifiesto que el supuesto 'título primordial' es apócrifo o elaborado en una época que no corresponde a la que se le quiere atribuir, ya que en tiempos de la colonia los accidentes geográficos o cerros no eran nombrados con apellidos castellanos.

"Lo anterior evidencia que tales actos tuvieron como propósito aprovechar la resolución agraria (principalmente la de Santa María Chimalapa) para tratar de identificar la superficie comunal reconocida y titulada a esa comunidad agraria con la superficie territorial de dicho Municipio y, por ende, tratar de ampliar el territorio de Oaxaca, para después sostener que dicho Estado ha ejercido jurisdicción en esa superficie.

"En este punto es importante puntualizar que las comunidades de San Miguel y Santa María Chimalapa existían con mucha anterioridad a la fecha de sus ilegales resoluciones de confirmación y titulación de bienes comunales, con una superficie muy inferior a la que se les atribuye en esas resoluciones, como se demuestra más adelante; de manera que la inclusión del Cerro de los Martínez, como supuesto límite interestatal es una invención del apócrifo 'título primordial',



y evidentemente no existía en 1549, ni nada tiene que ver con la Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549.

"Además, cuando dichos Municipios fueron creados o reconocidos como tales, no se les dotó o señaló extensión territorial alguna; por consiguiente, no hay forma de corroborar o confrontar si éstos coinciden con las ilegales resoluciones agrarias; máxime que las superficies agrarias de los núcleos de población pueden ubicarse en uno o más Estados federados sin alterar sus límites, como reiteradamente lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por tanto, las superficies o el territorio que señalan las resoluciones presidenciales de ninguna manera pueden servir para determinar límites municipales o estatales.

"Así, Oaxaca, al asirse de lo expresado en las resoluciones presidenciales de Santa María y San Miguel Chimalapa para tratar de introducir el Cerro de los Martínez como punto o elemento de los límites territoriales entre Chiapas y Oaxaca, sólo evidencia uno de los muchos 'trucos jurídicos' que a lo largo de su historia ha elaborado para apoderarse de un territorio que jamás le ha pertenecido, pues resulta clara su intención dolosa, de que el límite agrario, que emerge de resoluciones agrarias ilegales, se traslade a un lindero municipal y ésta a su vez a un límite estatal; todo ello sobre la base de un título 'inventado' mal llamado 'título primordial', cuya inexistencia ha quedado demostrada y sin el cual la jurisdicción de hecho que alega Oaxaca ha ejercido hasta el 'Cerro de los Martínez', se desmorona o desvanece y, con ello, todos los planteamientos o 'linderos' soñados por dicho Estado desaparecen de la vida jurídica.

"Ante la inexistencia o falsedad del 'título primordial', resulta que Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, conforme a las Ordenanzas del Marqués de Falses, Conde de Santistevan, de veintiséis de mayo de 1567; la Cédula del 4 de junio de 1687, y la Ordenanza del 12 de julio de 1695, la superficie territorial máxima que como fundo legal, pudieron haber tenido y, por ende, heredado ya que ninguno de ellos cuenta con título primordial alguno, es de seiscientas varas a su alrededor a los cuatro vientos (lo cual arroja una superficie cuadrada de 1200 varas por cada lado), contadas desde su centro poblacional, entendiéndose esto desde la iglesia de ellos, y no desde la última



casa. Lo anterior significa que cada poblado tuvo como fundo legal un total de 1'440,000 varas, equivalentes a 1'011,231.36 metros o 101-12-31.36 hectáreas.

"Lo anterior también nos revela que dichos pueblos de ninguna manera excedieron de las 600 varas a su frente, cantidad que es equivalente a 502.8 metros, si consideramos que cada vara castellana mide 0.838 metros (véase las conversiones aplicadas al pie de esta página).

"Por lo tanto, se insiste en que la superficie que poseían o pertenecía y consecuentemente heredaron las comunidades de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, en el año de 1549, era de 101-12-31.36 hectáreas y no de la superficie o territorio que sextuplican las resoluciones presidenciales de reconocimiento y titulación de bienes comunales antes referidas.

"Aunado a lo anterior, vale la pena señalar que contra la dolosa e ilegal 'propiedad' que ostentan los Municipios de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, existen resoluciones agrarias de dotación (que emergen de procesos contenciosos y legales), anteriores a las de reconocimiento y titulación de las comunidades oaxaqueñas, como por ejemplo, la de los ejidos Gustavo Díaz Ordaz y Rodolfo Figueroa, pertenecientes al entonces Municipio de Cintalapa, hoy de Belisario Domínguez, que dan cuenta del límite territorial que de hecho se le ha reconocido a Chiapas y en el cual ha ejercido históricamente jurisdicción; límites que obviamente están inmersos en los que conforme a derecho le corresponde, esto es conforme a la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549'.

"Por ello, desde la propia resolución de reconocimiento y titulación de bienes comunales de San Miguel Chimalapa, hasta su ejecución material, se reconoció la existencia previa del ejido Rodolfo Figueroa; de ahí que sus tierras se excluyeran de dicho reconocimiento y titulación. La superficie de terreno del ejido Rodolfo Figueroa es de 2,054-00-00 hectáreas, de las cuales sólo se han ejecutado 1.529-30-84 Has. Este hecho se prueba con las carpetas básicas de ambos poblados que ya obran en esta controversia.

"Consecuentemente y conforme a la carpeta básica correspondiente, el ejido de referencia tiene aún expedito el derecho de pedir la ejecución comple-



mentaria de la resolución de dotación, a partir del propio reconocimiento de la existencia y preeminencia de dicho ejido, sobre la comunidad de San Miguel Chimalapa. De esta manera, Rodulfo Figueroa hoy cabecera municipal de Belisario Domínguez, es propietario de parte de las que indebidamente reclama como suyas San Miguel Chimalapa, lo que prueba irrefutablemente los límites que de hecho a Chiapas se le ha permitido poseer, y que le son propias, pues están inmersas dentro del territorio que conforme a derecho le corresponden, es decir, conforme a la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549'.

"A través de la pericial en topografía habremos de ubicar la superficie de los ejidos Rodulfo Figueroa y Gustavo Díaz Ordaz, sobre la cual existe superposición de las tierras comunales de San Miguel Chimalapa y, a su vez, dentro del Municipio de Belisario Domínguez, Chiapas, para demostrar los límites que de hecho ha tenido Chiapas y con mucho mayor razón, conforme a derecho, es decir, conforme a la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549' le pertenecen.

"c) En cuanto al correlativo citado. En el cual Oaxaca opone la excepción de litisconsorcio pasivo necesario, con relación a los petitorios i), j) y k), de la reconvenición de Chiapas, por la cual solicita que el Estado de Veracruz y la Federación se llamen a juicio, atendiendo a que la convención que se tilda de inconstitucional (firmada el 7 de enero 1902 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 1905), se celebró entre los Estados de Veracruz y Oaxaca, sobra decir que en estricto sentido ha quedado colmada, desde el momento en que el Estado de Veracruz ha sido llamado a juicio como tercero interesado y ésta ha comparecido como tal, como así consta en autos.

"En lo concerniente a que existe imposibilidad de sentenciar o resolver la presente controversia, en lo relativo a límites, por lo apuntado en el párrafo anterior, se señala que lo que está en disputa no es el actual territorio de Veracruz, por consiguiente éste quedará incólume y la línea limítrofe que resulte entre Chiapas y Oaxaca, deberá afectar o comprender únicamente al territorio de estos dos Estados, mas no al de Veracruz, con quien Chiapas ha expresado no tener reclamo alguno de límites. Por tanto, es suficiente escuchar a Veracruz como tercero interesado, para que manifieste lo que a su derecho convenga.



"Por lo que se refiere al absurdo de que el desistimiento de la acción por parte del Estado de Chiapas, a favor de la entidad de Veracruz, debe hacerse extensivo al Estado de Oaxaca, resulta un sueño, por cuanto a que, si bien el Estado de Chiapas se desistió de la demanda por límites con Veracruz, esto de ningún modo implica que la litis no pueda establecerse entre Chiapas y Oaxaca respecto de sus límites sin alterar el territorio veracruzano.

"Por consiguiente, al prevalecer el conflicto entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, será el territorio de cualquiera de las dos, el que se afectará al momento de ubicar y trazar todos y cada uno de los puntos que integran la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', máxime que Veracruz ha comparecido y puede comparecer, aún, como tercero interesado.

"d) En cuanto al correlativo citado. En este apartado el Estado de Oaxaca, confirma y ratifica su voluntad de que la línea divisoria que debe prevalecer entre ambos Estados, es la que emerge de la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', que aparece en el Anexo número 5, denominado 'Situación de la República, Límites y Superficie', del informe del C. Ignacio Mariscal, secretario del despacho de Relaciones Exteriores, rendido ante el Senado acerca del Tratado de Límites entre Yucatán y Belice, publicado en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, lo cual, conforme a derecho, constituye un allanamiento a la pretensión principal de la reconvención de Chiapas. Allanamiento que dicho sea de paso, es robustecido o fortalecido por sus propios Municipios, pues todos ellos convergen, en que es este trazo o línea, es la que debe prevalecer como separatista de los Estados contendientes (incluso Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, en esta vía han demandado a ambos Estados, el establecimiento de esa línea en sus respectivas Constituciones), por lo que es claro que con tal manifestación se fija la litis.

"Ello es así, pues es de explorado derecho que 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 reconvención y contestación a ésta, así como en el de desahogo de la vista que se dé con las excepciones y defensas opuestas,



por consiguiente, tanto las pruebas, como la sentencia, deben ocuparse única y exclusivamente de las acciones y excepciones que desde ahora son materia del juicio, lo cual consiste en determinar el número y ubicación de los puntos o elementos que integran la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549'.

"Fundan lo anterior el primer párrafo del artículo 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto señala: (se transcribe

"Al respecto es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 104/2004 de la Primera Sala ... 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.' (se transcribe)

"En este sentido, Chiapas no tiene más que confirmar y/o ratificar como propios dichos límites, los que para total claridad se reproducen a continuación:

"... tomando la dirección del mar Pacífico al Golfo de México, desde la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, dejando el primero a la izquierda, y el segundo a la derecha, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes, a los 17° 24' de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Zumazintla a la orilla del río del mismo nombre, bajando por este río a un ángulo hasta el nivel de Huehuetlán, a los 15° 30' ídem, y volviendo a subir hasta el cabo de las puntas en el Golfo de Honduras. Todas las poblaciones y tierras de la izquierda de esta línea quedaron a la NE o al virreinato de México, y todas las de la derecha a Guatemala, formando respectivamente los límites de las provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán ...'

"Consecuentemente, se coincide y acepta lo expuesto y pedido por Oaxaca en el párrafo segundo de la misma página 10, en el sentido de que:





"... en la fase probatoria de esta controversia constitucional se deberán desahogar todos los medios necesarios y suficientes para precisar la ubicación exacta de los puntos limítrofes ahora transcritos y en los que hemos coincidido las partes ..."

"En esta tesitura y al coincidir ambas partes, conjuntamente con los Municipios terceros interesados del Estado de Oaxaca, en que la línea antes señalada es la que debe prevalecer como divisoria de los Estados de Oaxaca y Chiapas, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe sancionar dicha voluntad, en la sentencia que emita.

"Como corolario de lo anterior, debe desecharse cualquier línea o punto, que no emerja, surja o se contenga en el caminamiento antes transcrito, por lo que todos los argumentos encaminados a que se reconozca diversa línea de la ya aceptada, así como diversos 'puntos', 'referencias' o 'trazos' no incluidos en la línea convencional, deben considerarse inútiles, inoperantes, improcedentes e intrascendentes, como así lo pedimos a ese Máximo Tribunal.

"De igual manera se reitera que, atento al contenido del artículo 79, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, su señoría debe aceptar, desahogar y, en su momento, valorar, aquellas pruebas que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, siendo éstos únicamente los concernientes al número y ubicación de los elementos y/o accidentes geográficos que integran la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', como así lo hemos pedido ambas partes. En contraposición, su señoría debe desechar las pruebas anunciadas por las partes que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva, al tenor de la tesis siguiente: 'PRUEBAS EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. REQUISITOS PARA TENERLAS POR ANUNCIADAS.' (se transcribe)

"Aun y cuando no es necesario, no está por demás precisar que ante el desistimiento de la demanda del Estado de Chiapas, en contra de Veracruz, la línea limítrofe debe trazarse, ajustarse y referirse únicamente al territorio de las entidades federativas correspondientes.



"Volviendo a la aceptación de la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', es importante tomar nota de que Chiapas al contestar la demanda de Oaxaca, sostuvo '... en la inteligencia de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es puno trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas ...'

"Sobre ello Oaxaca, en las páginas 8 y 9 del escrito que se atiende, aceptó y se allanó a la salvedad planteada por Chiapas, allanamiento que se ve mejor logrado en la página 9, bajo el texto siguiente:

"... misma salvedad, que se repite y se insiste, ya fue aceptada en el presente escrito de contestación de demanda reconventional por el Estado de Oaxaca que representamos ...'

"Con este allanamiento Oaxaca reconoce que las elevaciones Cerro de los Mixes y Cerro Mono Pelado son distintos, puesto que como se aprecia, la salvedad planteada por Chiapas fue en el sentido de que la línea que va del Cerro de los Mixes a Sumazintla, debe dirigirse al Cerro Mono Pelado.

"Por lo que hace a la salvedad adicional, que introduce Oaxaca, en el apartado IV de su escrito y que la refiere en la página 8, bajo el argumento:

"... manifestamos que aceptamos esta delimitación territorial con la salvedad adicional, descrita en el punto número IV de este escrito de contestación ...'

"Lo que acá Oaxaca llama 'salvedad adicional', en el apartado IV (página 128), la denomina excepción perentoria de falta de acción y de derecho para reclamar los límites territoriales que existían en el año de 1824 entre el Estado de Oaxaca y la provincia territorial de Guatemala denominada Soconusco.

"Independientemente de que en el apartado correspondiente se contesta lo propio, desde acá vale la pena señalar que los límites que se demandan son los correspondientes a 1549 y no los de 1824, pues es de explorado derecho que



ningún documento de la época independiente reconoce o especifica límites a las entidades federativas.

"Como conclusión de este apartado se apunta que ambas partes reconocemos como línea divisoria, aquella que emerge de la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', existiendo diferencia única y exclusivamente en cuanto al número y ubicación de los puntos que la integran; siendo éste, el objeto de las pruebas que habrán de ofrecerse, aceptarse y desahogarse.

"Sobre este apartado en general, su señoría no debe perder de vista, que si bien el conflicto de límites se tramita conforme al procedimiento de las controversias constitucionales, en el cual esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación goza de las más amplias facultades para suplir la deficiencia de la queja conforme al artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la autoriza a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados, superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan, tales criterios o formas de administrar justicia no pueden ni deben aplicarse, en el presente asunto, por tratarse de un procedimiento especial diferente por la naturaleza de la litis planteada y aceptada por las partes.

"En efecto, mientras que en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad comunes, se resuelven aquellos conflictos políticos de invasión de esferas, en el presente asunto, tanto la pretensión como la actividad jurisdiccional son totalmente distintas, puesto que acá se busca como pretensión principal (que debería ser única), el establecimiento de límites entre dos Estados; límites que son puestos a consideración de esa H. Suprema Corte de Justicia para que ésta determine cuál es el que debe prevalecer o establecerse conforme a las probanzas que las partes hayan aportado al sumario; esto es, conforme hayan probado sus afirmaciones.



"Como se ve, mientras que en las controversias constitucionales comunes, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación es un órgano revisor del acto tildado de inconstitucional; en las especiales, que son aquellas en que se dirime un conflicto de límites, como acá ocurre, se convierte en un auténtico Juez a quien le toca precisar la litis y examinar cuál de las partes probó los elementos constitutivos de su acción o excepciones.

"Como se aprecia, el presente asunto es meramente un conflicto de límites territoriales entre dos entidades federativas, en el cual las partes se encuentran en igualdad de condiciones y, por ende, las facultades antes señaladas, así como las inherentes a la iniciativa probatoria que la ley de la materia atribuyen al Ministro instructor y las denominadas medidas para mejor proveer, no deben ser aplicadas en el presente juicio, cuenta habida que emergen de objetivos distintos a los que acá se persiguen y son propias de un proceso de revisor de actos, cuya justificación es el que prevalezca la legalidad, el derecho y los preceptos constitucionales; situación que no ocurre en el presente asunto, pues es obvio que como prestación principal, se busca el establecer un límite, que procesalmente hablando, las partes hemos pactado a través de los respectivos escritos de demanda, contestación, reconvencción y contestación a la reconvencción; por lo que la actividad jurisdiccional debe ser respetuosa y garante del equilibrio procesal, que debe existir entre las partes tal y como ocurre en el derecho privado (civil y mercantil).

"e) En el correlativo citado, Oaxaca sostiene que las prestaciones del inciso m) de la demanda reconvenccional de Chiapas, son improcedentes porque al desistirnos de las acciones en contra de la Federación y del Estado de Veracruz, todos los actos jurídicos en materia de límites en los que esté implicado el Estado de Chiapas, expedidos por la Federación y por el Estado de Veracruz son válidos, valiéndose para ello del principio general del derecho que reza: '... donde la ley no distingue, no corresponde hacerlo al juzgador ...'

"Independientemente de que dicho principio no es aplicable al caso, pues ninguna norma de tal naturaleza se encuentra en análisis; el desistimiento de Chiapas fue en el sentido de: '... que con la Federación y con el Estado de Veracruz, no se tiene conflicto alguno de límites, ni se les demanda prestación de



límites alguna, debiendo tenernos por desistidos de cualquier prestación interpretada en ese sentido (límites) ...'. Pedimento que fue acordado en sus términos, por auto de fecha dos de abril del dos mil trece y no fue recurrido, por lo que ha sido consentido por todas las partes.

"Aunado a ello, es importante dejar asentado que la Federación no ha legislado o dictado acto jurídico alguno en materia de límites entre Chiapas y Oaxaca; siendo incorrecto lo apreciado por Oaxaca en el sentido de que las resoluciones agrarias por las que se titularon los bienes comunales de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, se considere un acto de la Federación en materia de límites; pues resulta obvio que el proceso agrario llevado a cabo (independientemente de sus irregularidades e ilegalidades), no tuvo ese propósito, además de que es de explorado derecho, que las resoluciones agrarias de cualquier índole, no tienen efecto alguno en materia de límites entre Municipios y entidades, tal y como ya se explicó en la contestación a la demanda.

"A mayor abundamiento, debe considerarse que las resoluciones presidenciales en cuestión emergieron de un procedimiento agrario de carácter potestativo, conocido jurídicamente como de jurisdicción voluntaria, por lo que, dichas resoluciones no tienen el carácter o alcance de ser constitutivas de derechos, sino simplemente declarativas y, por tanto, ineficaces o insuficientes para afectar derechos de terceros y con mayor razón en el ámbito constitucional.

"Ello con independencia de que las resoluciones agrarias en cuestión, como se ha venido diciendo, tienen su base en un documento apócrifo, por consiguiente deben considerarse pruebas ilícitas, pues no se obtuvieron conforme a las normas y reglas del derecho positivo. Además de que, en todo caso, esos linderos ya no son materia de litis, en virtud de que ambas partes hemos aceptado como propia, la 'Línea General de Límites del Virreinato de la Nueva España celebrada en 1549', la cual se aparta totalmente de la línea agraria, como habrá de probarse.

"En cuanto a que se ha consentido el contrato limítrofe de fecha siete de enero de 1902, celebrado entre Oaxaca y Veracruz, atendiendo al desistimiento que se hizo en favor de este último, cabe decir que se trata de una apreciación subjetiva y sin fundamento legal alguno, porque, como ya se dijo, el desistimien-



to de la demanda de Chiapas, en contra de Veracruz, fue única y exclusivamente por la cuestión de límites, por lo tanto sus efectos sólo deben interpretarse en ese sentido y en favor de Veracruz ..."

27. DÉCIMO PRIMERO.—**Desahogo de vista de Tabasco.** Mediante escrito presentado el veintinueve de junio de dos mil quince,<sup>21</sup> el Estado de Tabasco desahogó la vista ordenada, para lo cual manifestó, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... con mucho respeto a nuestro más Alto Tribunal del País, no se debe de perder de vista que estos son planteamientos que consideramos subjetivos, pues rechazamos rotundamente que exista un punto tetraíngulo de colindancia entre los Estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tabasco, ni en el pasado, ni mucho menos en el presente, que lo constituya una mojonera o punto de colindancia denominado 'Cerro de los Mixes', que según se ubica a los 17° 24' de la misma latitud Norte, aun y cuando los Estados de Oaxaca y Chiapas acepten de que prevalezca como línea limítrofe la supuesta línea divisoria establecida en el Reino de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, trazada en el año de 1549, argumento que no compartimos por lo siguiente:

**"Primero.** No debe perderse de vista jurídicamente que la pretensión del Estado de Oaxaca consiste en el siguiente argumento jurídico:

"Que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 46 y 105, fracción I, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 10, fracción I, 11, 22 y demás aplicables de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en vía de controversia constitucional comparecemos a plantear el conflicto de límites que sostiene nuestra entidad federativa con el Estado de Chiapas, y solicitamos a esta Suprema Corte de la Justicia de la Nación determine y fije, en forma definitiva y permanente, la siguiente línea limítrofe entre ambas entidades federativas:

<sup>21</sup> Tomo XVII, página 18938.



"Partiendo del punto denominado «Cerro de los Martínez» ubicado en las coordenadas UTM (Universal Transversal de Mercator): Y'1'894,925.6230 y X: 407,699.8200, en línea recta al punto denominado 'Cerro de la Jineta', ubicado en las coordenadas UTM: 1'820,377.5820 y X: 378,372.2200; de este punto, en línea recta al punto denominado 'El Chilillo', ubicado sobre el margen del 'Río de las Arenas' en las coordenadas UTM: Y: 1'805.608.4800 y X: 391,716.8400 de este punto siguiendo el cauce de dicho 'Río de las Arenas', aguas abajo hasta el punto denominado 'Punta Flor', ubicado en la desembocadura del 'Río de las Arenas' en el Mar Muerto en las coordenadas UTM: Y: 1'779,627.0180 y X: 394,671.2492; finalmente, de este punto en línea recta a 'La media barra de Tonalá', ubicado en las coordenadas UTM: Y: 1'767,899.0700 y X: 398,330.7900 ...'

"Como podrá observarse el Estado de Oaxaca, al promover la presente controversia constitucional y reclamar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determine y fije en forma definitiva la colindancia con el Estado de Chiapas, en nada refiere como punto de colindancia o limitrofe al supuestamente denominado Cerro de los Mixes, como punto tetraíno de los Estados actores y terceros interesados de la presente controversia.

"Por tanto, desde este momento y para todos los efectos legales procedentes opongo la excepción *Mutati Libeli*, relacionándola con lo dispuesto por el numeral 22, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se hace consistir en el hecho de que la parte actora no podrá variar, modificar ni adicionar de forma alguna, las imprecisiones de sus pretensiones, así como tampoco le deberá ser admitida documental que tienda a perfeccionar su demanda, ya que es obvio que las pruebas del demandante no son el medio idóneo para subsanar las omisiones de los hechos de la demanda en los que pretenda fundar su petición, pues éstos deberán ser relacionados con precisión, claridad y objetividad, en orden con las circunstancias de sujeto, modo, lugar y tiempo.

"Sirve de apoyo al caso concreto la siguiente tesis: 'DEMANDA CIVIL. LA OMISIÓN DE NARRAR LAS CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR DE CIERTOS HECHOS, NO ES FACTIBLE DE SUBSANARLA NI DE ACREDITAR ÉSTAS POSTERIORMENTE CON LAS PRUEBAS APORTADAS.' (se transcribe ...)



"En síntesis el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento de resolver la litis referente a la fijación de límites entre los Estados participantes, debe ponderar que el Estado de Oaxaca al momento de plantear su demanda claramente precisó que su pretensión resulta ser: (se transcribe ...) y no como pretende hacer ver con posterioridad en clara modificación de su pretensión, asegurando a la Corte que el límite que se debe fijar es con base en el denominado punto tetraino de colindancia que es constituido por el denominado Cerro de los Mixes.

**"Segundo.** Resulta por demás importante advertir a nuestro más Alto Tribunal de la Nación, que si bien es cierto, el Estado de Oaxaca ocurrió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, demandando controversia constitucional por fijación de límites al Estado de Chiapas, de donde se advierte con meridiana claridad que pretende que se fije el límite de ambos Estados bajo la pretensión de partir del punto denominado 'Cerro de los Martínez' ubicado en las coordenadas UTM (Universal Transversal de Mercator): Y' 1'894,925.6230 y X: 407,699.8200, en línea recta al punto denominado 'Cerro de la Jineta', ubicado en las coordenadas UTM: 1'820,377.5820 y X: 378,372.2200; de este punto, en línea recta al punto denominado El Chilillo, ubicado sobre el margen del 'Río de las Arenas', en las coordenadas UTM: Y: 1'805,608.4800 y X: 391,716.8400 de este punto siguiendo el cauce de dicho 'Río de las Arenas', aguas abajo hasta el punto denominado 'Punta Flor', ubicado en la desembocadura del 'Río de las Arenas' en el Mar Muerto (sic) en las coordenadas UTM: Y: 1'779,627.0180 y X: 394,671.2492; finalmente, de este punto en línea recta a 'La media Barra de Tonalá', ubicado en las coordenadas UTM: Y: 1'767,899.0700 y X: 398,330.7900.

"Sin embargo, no menos cierto es, que por disposición expresa del artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; claramente establece su territorio y define que es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que, por derecho le corresponde; y no podrá ser desmembrado sino en los términos prevenidos por la Constitución General de la República.

"Para una mayor ilustración se cita el artículo en comento: (se transcribe ...)





"De lo anterior, podemos advertir claramente que el Estado de Oaxaca; pretende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fije un límite que contraviene o contradice lo que su norma suprema establece, toda vez, que se reitera que su pretensión consiste que se fije un límite con el Estado de Chiapas, partiendo del punto denominado 'Cerro de los Martínez' ...; lo cual modificó con posterioridad, pretendiendo que se fije con base en el denominado punto tetraíngulo de colindancia que es constituido por el denominado Cerro de los Mixes, que serviría como colindancia supuestamente de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tabasco; transgrediendo con esta pretensión su propia norma constitucional que claramente establece que su colindancia con el Estado de Chiapas es: (se transcribe ...)

"Al respecto, es importante precisar que en los Estados que integran la Unión, el control constitucional local, prevalece como orden normativo, al que se denomina Constitución; éste, cuando menos en ese nivel, es de naturaleza suprema; regulando la organización política de la sociedad, determinando por otra parte la actuación, facultades y atribuciones de los poderes y órganos de autoridad, estableciendo límites y prohibiciones. En ese orden de ideas queda claro que su contenido a nivel local es de carácter superior.

"Lo anterior implica que existen poderes y autoridades locales, que su existencia y actuación está plenamente prevista y regulada por la Constitución General de la República y la Local, por tanto, las autoridades sólo pueden actuar en ejercicio de sus facultades y atribuciones conferidas, por tanto, no pueden violentar la Constitución del Estado.

"Atento a lo anterior, las autoridades y los particulares deben ajustar su actuación a lo que ella dispone, estableciendo las vías y acciones por las cuales las autoridades competentes, anulen o dejen sin efecto los actos o hechos de autoridad que le son contrarios y, eventualmente, las vías e instancias por las cuales se sancione a quien haya actuado en contra del Texto Constitucional, en razón de su naturaleza suprema en el Estado.

"Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su carácter de poder soberano de control constitucional, debe anular o dejar sin efecto las pretensiones del Estado de Oaxaca, pues ello implica que son conductas realizadas por sus representantes en



contravención de lo dispuesto por su propia carta constitucional, al pretender que se fije un límite distinto al establecido por el numeral 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

"Sirve de apoyo el siguiente criterio: 'CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (se transcribe ...)

**"Tercero.** Ahora bien, es necesario retomar lo siguiente para una mayor comprensión del tema.

"Es de reconocimiento histórico que los Estados de Oaxaca y Veracruz tienen celebrados dos convenios por límites, el primero conocido como 'Laudo Baranda' firmado el 23 de mayo de 1894, el cual se refiere con precisión la fijación del límite a partir del Noroeste del Distrito de Tuxtepec, Estado de Oaxaca, en el punto conocido 'Paso Axihuatl', ubicado entre los Estados de Oaxaca, Veracruz y Puebla, y concluyendo en el punto ubicado en la boca del arroyo 'Xochiapa', colindante entre los Estados de Oaxaca y Veracruz. El segundo, conocido como 'Convenio del Hotel Gillow', firmado el 7 de enero de 1902, en el que se establecen los límites entre ambos Estados, iniciando en la boca del arroyo Xochiapa y concluyendo en la cumbre del 'Cerro de los Martínez'.

"Asimismo, de la lectura integral de la demanda y contestación a la reconvencción presentada por el Estado actor, refiere que el 'Cerro de los Mixes', se ubica en la zona del cerro conocido como Cerro 'Mono Pelón' o 'Mono Pelado', mientras que en otras sostiene que se ubica al Norte de él y en otra más que dicho cerro es el Cerro de los Mixes, como a continuación se transcribe lo expuesto por el Estado demandante.

"I. Refiere que en el punto denominado 'Cerro de los Mixes' está ubicado al Noreste de nuestra entidad federativa (Oaxaca) a los 17° 24' y coincide con la zona donde actualmente se ubica el cerro conocido como 'Cerro Mono Pelado' o 'Cerro Mono Pelón' ubicado a los 17° 18' 47.05" conocido como punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas.



"II. Por el contrario, partiendo de la Barra de Tonalá y nos dirigimos a la ubicación del 'Cerro de los Mixes', ubicado arriba del Cerro Mono Pelado o Mono Pelón propuesto por el Estado de Oaxaca, a todas luces se sigue la dirección del Pacífico al Golfo, por lo que esta ubicación es congruente con lo descrito en el referido tratado de 1549. Además, el Estado de Oaxaca o Oajaca, se extendía desde el mar Pacífico hasta el Golfo de México como se encuentra establecido en diversas fuentes históricas y documentales, tal como se muestra los mapas siguientes.

"III. El límite al noreste, está ubicado cerca de Huimanguillo y del Río Grijalva en concordancia con la ubicación actual del Cerro Mono Pelado o Pelón. Este mapa destaca además, porque muestra que los límites de la 'Barra de Tonalá' es el punto de entrada al mar.

"IV. Conforme a la descripción del tratado de límites de 1549, el cual menciona un vértice importante denominado Cerro de los Mixes a los 17° 24' Latitud Norte y que se ilustra perfectamente en el mapa de Carlos de Sigüenza y Góngora como 'Mixes' ligeramente arriba de la latitud 17° Norte, señalamos que se encuentra ubicado entre los pueblos Chimalapa, Acoapa, Chachalapa, Titistongo, Chilapa y Moloacan, también observamos un afluente del Río Tonalá al noreste del sitio mixes, Ocoapa de igual forma al Noreste, el pueblo Chimalapa al Este y que si bien se ilustra la localización de estos sitios en una proyección actual, el punto mixes se afirmarí en donde actualmente está el Cerro Mono Pelón.

"V. Vale la pena comparar los datos de los propios mapas del Estado de Chiapas que usaremos de ejemplo, para afirmar la pretensión del Estado de Oaxaca de ubicar al 'Cerro de los Mixes' arriba del actual 'Cerro Mono Pelón' o 'Cerro Mono Pelado'.

"VI. En esta carta de 1898 observamos el punto trino entre los Estados de Veracruz, Oaxaca y Chiapas, ya denominado Cerro Mono Pelado y se encuentra en la misma orientación respecto al pueblo de Chimalapa, Ocuapan y el afluente del Río Tonalá, por lo que no hay duda de que el antiguo punto denominado Cerro Mixes se encuentre arriba del Cerro Mono Pelón o Cerro Mono Pelado.



"VII. Confirmando nuestra pretensión de ubicar el Cerro de los Mixes arriba del Cerro Mono Pelón, el mapa de 1930 hoja Tuxtla nos señala los pueblos de Chimalapa, Ocuapan y el afluente del Río Tonalá, todos en la respectiva orientación del Cerro Mono Pelado, ratificando en mapas de Chiapas la clara localización del Cerro de los Mixes, que es etiquetado en 20 mapas de diferentes autores y se abarcan desde 1670 hasta 1875.

VIII. Partiendo desde la Barra de Tonalá en dirección al Golfo de México dejando el pueblo de Tapaná (actualmente San Pedro Tapanatepec) a la izquierda y Maquilapa (actualmente Macuilapa) a la derecha, haciendo inflexión o vuelta frente a San Miguel Chimalapa, y continúa hacia los Cerros de los Mixes ubicados a los 17° 18' Latitud Norte, misma latitud en la que se encuentra legalmente el Cerro Mono Pelón a los 17° 18'47.05", lo que nos lleva a ubicar en esa área el llamado Cerro Mixes, todo esto en base al tratado de 1549.

"IX. Actualmente sabemos que el Río Nanchital es un afluente del Río Coatzacoalcos y nace en esa zona, de igual forma el auto señala que el Cerro de los Mixes se ubica al sureste de la desembocadura del Río Toneladas (Río Tonalá). Tales interpretaciones indican que la ubicación del Cerro de los Mixes es arriba del Cerro Mono Pelón.

"X. En especial este mapa de fecha 5 de octubre de 1810 grabado por Jones Edward, confirma el trazo de la línea limítrofe del mapa de Humboldt desde la Barra de Tonalá dejando en su totalidad la isla de San Francisco del Mar en el Estado de Oaxaca, continuando en la dirección al Golfo de México pasando por entre los pueblos de Tapaná (San Pedro Tapanatepec) y Maquilapa (Macuilapa), dejando claramente el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, haciendo inflexión o vuelta frente a San Miguel Chimalapa en dirección al llamado Cerro de los Mixes, que el autor ubica en el Estado de Veracruz a los 17° 28' Latitud Norte, de igual forma que la ubicación de dichos cerros se encuentran al nacimiento del Río Toneladas (Tonalá), al Noroeste del nacimiento del R. Huasacualco (Río Coatzacoalcos); y, asimismo al Oeste de la curvatura del Río Grijalva por tanto nos da un área de confluencia en donde se encuentra el actual Cerro Mono Pelón.



"XI. Este mapa señala el 'Cerro de los Mixes' en el territorio del Estado de Veracruz, repitiendo el mismo límite de su primera publicación en el año de 1810, por tanto, nos da un área de confluencia en donde se encuentra el actual Cerro Mono Pelón.

"XII. Segundo: Los mapas analizados y referenciados en el presente escrito, nominal e ilustran al Cerro de los Mixes ubicándolo a los 17° 24'. Asimismo, estos mismos mapas, describen ríos y lugares que se mantienen hasta nuestros días y que nos permiten ubicar al Cerro de los Mixes cercano o coincidente punto denominado 'Mono Pelado' o 'Mono Pelón', actual punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas.

"XIII. En consecuencia, con estos medios probatorios exhibidos por el Estado de Chiapas, se sostiene que la línea limítrofe y el punto denominado 'Cerro de los Mixes' están arriba del Cerro Mono Pelado o Cerro Mono Pelón propuesto y sostenido por nuestra entidad federativa.

"Como podrá advertir su excelencia el mismo Estado actor no tiene clara la ubicación del denominado Cerro de los Mixes, pues en algunos casos advierte que se trata del Cerro Mono Pelón y en otros casos estima que se encuentra al Norte del Cerro Mono Pelón, por tanto, suponiendo sin conceder que se tratara del denominado Cerro Mono Pelón, en nada le repararía perjuicio alguno al Estado de Tabasco, en consideración de que históricamente ha sido el punto trino con los Estados de Veracruz y Chiapas, en todo caso de que el Pleno de la Corte estime que es el Cerro Mono Pelón es el mismo Cerro de los Mixes, lo más que podrá ocurrir es extender el límite actual del Estado de Oaxaca, posiblemente en perjuicio del Estado de Chiapas; sin embargo, se insiste no acarrearía perjuicio al Estado de Tabasco, en todo caso, si eso sucediera, solicitamos respetuosamente se considere como nuevo límite entre los Estados de Tabasco y Chiapas, la línea que parte del Cerro Mono Pelón a los 17° 24' Latitud Norte hasta el pueblo del Usumazintla, lo cual podrá ser reconocido en sentencia definitiva o que se dejara a salvo los derechos del pueblo de Tabasco, para hacerlos valer con posterioridad."

**28. DÉCIMO SEGUNDO.—Ampliación de demanda del Estado de Oaxaca en contra de Chiapas y reconvenición en contra de Tabasco.** Mediante escrito



presentado el dos de septiembre de dos mil quince<sup>22</sup> en la Oficina de Correspondencia Común de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Estado de Oaxaca formuló una nueva ampliación de demanda en contra de las entidades federativas ya referidas.

29. Asimismo, por auto de veintiséis de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite la ampliación de demanda y ordenó emplazar a los Estados de Chiapas y Tabasco, para que formularan su contestación.

30. Inconforme con la determinación anterior, el Estado de Chiapas interpuso recurso de reclamación, el cual se registró bajo el expediente 33/2015-CA, y fue resuelto el trece de abril de dos mil dieciséis por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de declararlo fundado y revocar el acuerdo por el que se admitió a trámite la ampliación de demanda, al considerar, en esencia, que la participación de los terceros interesados en una controversia constitucional se limita a exponer lo que a su derecho convenga sobre la base de la litis planteada en la demanda y contestación de la demanda entre la parte actora y la demandada, por lo que no se trataba de una acción propia que debiera ser analizada en el mismo procedimiento de controversia o que diera la posibilidad de ampliar la demanda por la parte actora.

31. DÉCIMO TERCERO.—**Señalamiento de audiencia y recepción de pruebas.** Mediante proveído de quince de junio de dos mil diecisiete,<sup>23</sup> el Ministro instructor dictó un auto en el que tomó las siguientes determinaciones ante los planteamientos formulados por los Estados parte de la presente controversia y en vista de las diversas pruebas ofrecidas por las partes.

- Se señalaron las diez horas con treinta minutos del doce de julio de dos mil diecisiete, para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Tomo XVIII, páginas 19233 a 19634.

<sup>23</sup> Tomo XVIII, fojas 20083-20098.

<sup>24</sup> Ante la imposibilidad de desahogarse diversas diligencias, por auto de diez de julio de dos mil diecisiete, se determinó diferir la fecha para que tuviera verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, reservándose fijar nueva fecha hasta el momento procesal oportuno.



- Se propuso un cuestionario al tenor del cual se desahogaría la prueba pericial en geografía y cartografía, ordenada en términos del artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>25</sup> con el propósito fundamental de reconocer "... la ubicación geográfica del territorio materia de esta controversia constitucional, en función de los escritos de demanda, contestación, reconvención y contestación a la reconvención, así como de los escritos presentados por los terceros interesados, en relación con las pruebas documentales aportadas en autos, con las cuales se pretende acreditar la evolución histórica y modificaciones de los límites que ha tenido dicho territorio..."<sup>26</sup>

Asimismo, durante el resto del procedimiento se determinó no admitir más pruebas presentadas por las partes después de las diez horas con treinta minutos del doce de julio de dos mil diecisiete, con fundamento en la tesis 1a. XXXV/99, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS NO CONLLEVA EL QUE SE AMPLÍE EL TÉRMINO PARA QUE SE OFREZCAN NUEVAS PRUEBAS."

Dicha determinación fue confirmada en los recursos de reclamación 116/2017-CA, 4/2018-CA, 8/2018-CA y 10/2018-CA, resueltos por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de mayo y veintisiete de junio de dos mil dieciocho, ante la presentación y ofrecimiento de diversas documentales por parte del Estado de Chiapas con posterioridad a la fecha señalada para que se realizara la audiencia respectiva.

<sup>25</sup> Mediante proveído de veintitrés de junio de dos mil catorce (fojas 12092-12096, tomo XI).

En contra de esa determinación, el Estado de Chiapas interpuso recurso de reclamación, el cual fue registrado bajo el expediente 37/2014-CA y se resolvió en sesión de dos de marzo de dos mil dieciséis por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de confirmar el acuerdo recurrido, al tenerse por desistida del recurso a la parte recurrente.

Por auto de veintitrés de junio de dos mil catorce se tuvo por nombrada a la doctora en geografía, Celia Palacios Mora, como perito oficial en dichas materias, quien tomó protesta de su cargo mediante comparecencia realizada el veinticinco de junio siguiente.

<sup>26</sup> También se requirió a las partes y a sus respectivos peritos para que señalaran si era necesario adicionar algún mapa que no hubiere sido ofrecido en la controversia, así como para que manifestarán si era su deseo adicionar alguna pregunta.

La perito oficial solicitó el envío de diversos mapas a la Mapoteca Orozco y Berra y a la "*Library of Congress, Geography and Map Division*", por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Embajada de México en Washington, Estados Unidos de América (tomo XVIII-foja 20117), los cuales se tuvieron mediante acuerdos de veintiocho de junio y cinco y diez de julio de dos mil diecisiete.

Asimismo, mediante proveído de dos de agosto de dos mil diecisiete, se tuvieron por recibidas las pruebas cartográficas que refirió el perito del Estado de Chiapas, cuya consulta se podía realizar vía electrónica a través de las páginas web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de la Mapoteca Orozco y Berra, indicadas en su escrito de mérito (tomo XIX-foja 20500).

Por su parte, por acuerdo de ocho de septiembre de dos mil diecisiete se tuvo al perito del Estado de Tabasco, desahogando el requerimiento indicado, en el sentido de que consideraba suficientes los mapas que obraban en autos para manifestar los rasgos geográficos a que se refería el cuestionario.



- Se requirió a las partes para que designaran o corroboraran la designación de su perito o, en su caso, manifestaran su conformidad con el dictamen que en su momento rindiera la perito oficial.<sup>27</sup>

- Ante el ofrecimiento de la prueba de inspección judicial en el territorio materia de la controversia por parte de Chiapas, Oaxaca y Tabasco, se admitió dicha probanza para que fuera desahogada junto con los peritos y el personal de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, con la finalidad de ubicar diversos rasgos geográficos referidos por las partes.

Para ello se requirió a los Estados para que propusieran un itinerario, apoyo logístico y de seguridad, que correrían a su costa, con la finalidad de que la inspección se pudiera realizar a las doce horas del tres de julio de dos mil diecisiete.

- Se determinó no admitir las pruebas periciales en antropología e historia, topografía y testimoniales, ofrecidas por los Estados de Oaxaca y Chiapas, al considerar que la pericial en topografía tenía como objeto el mismo que la pericial en materia de geografía y cartografía, que ya se había ordenado desahogar; mien-

---

Finalmente, conforme a lo manifestado por el perito del Estado de Oaxaca, fueron solicitadas diversas cartografías al Instituto Nacional de Estadística y Geografía y a la Dirección General de Cartografía de la Secretaría de la Defensa Nacional (tomo XIX, fojas 20807-20808), las cuales fueron recibidas en este Alto Tribunal por acuerdos de diez y veinticuatro de noviembre, seis de diciembre de dos mil diecisiete, así como tres y diez de enero de dos mil dieciocho.

Por otra parte, en cuanto a la adición de preguntas al cuestionario por el que se desahogaría la prueba pericial en geografía y cartografía, únicamente el Estado de Tabasco agregó cinco preguntas amparadas con la exhibición de un respectivo billete de depósito, las cuales se tuvieron por adicionadas al cuestionario respectivo, como se desprende del auto de dos de diciembre de dos mil diecinueve (tomo XXI, fojas 22105-22111).

<sup>27</sup> En vista de lo anterior, por acuerdo de veintiocho de junio de dos mil diecisiete, se tuvo designado como perito para el desahogo de la prueba pericial en las materias de geografía y cartografía, por parte del Estado de Oaxaca, a Arturo Palencia Rodríguez, quien aceptó y protestó desempeñar el cargo de perito mediante comparecencia realizada el siete de julio de dos mil diecisiete.

Por su parte, mediante auto de catorce de julio de ese mismo año, se tuvo designado como perito para el desahogo de dicha probanza por parte del Estado de Tabasco, a Daniel Capetillo Rodríguez, quien aceptó y protestó desempeñar el cargo de perito mediante comparecencia realizada en esa misma fecha. Asimismo, en ese acuerdo se tuvo al Estado de Chiapas designando como perito para el desahogo de la pericial en materias de geografía y cartografía al doctor Hirineo Martínez Barragán, quien tomó protesta de su cargo mediante comparecencia realizada el veintinueve de septiembre de dos mil catorce.





tras que, respecto de la testimonial y la pericial en antropología e historia, se estimó que el hecho de determinar la identidad étnica de los habitantes de la zona en conflicto, no resultaba en un elemento relevante para resolver la presente controversia.

- Finalmente, se hicieron otros pronunciamientos relacionados con varias pruebas documentales ofrecidas por las partes que se encontraban pendientes de agregar en autos.

32. Inconforme con la anterior determinación, el Estado de Chiapas interpuso recurso de reclamación, el cual se registró bajo el expediente 79/2017-CA y fue resuelto el veinticuatro de mayo de dos mil dieciocho por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de declararlo parcialmente fundado.<sup>28</sup>

33. En dicho recurso se desestimaron todos los argumentos de la recurrente en los que alegaba una incorrecta o deficiente formulación del cuestionario que habría de contestarse en el desahogo de la prueba pericial en materia de geografía y cartografía.

34. Sin embargo, se consideró que asistía razón al Estado de Chiapas en el agravio en el que se inconformaba con los términos en los cuales fue admitida la prueba de inspección judicial, pues ésta no debía vincularse con la pericial en materia de geografía y cartografía dado que el objeto o finalidad de esa prueba es que el funcionario que la practique perciba por medio de sus sentidos alguna situación fáctica sobre lugares, personas u objetos relacionados con la controversia en un momento determinado, además de que debía recaer sobre aspectos de la contienda que no requirieran conocimientos técnicos especiales.

35. De modo que debía modificarse el auto impugnado para efecto de que se proveyera sobre la admisión y preparación de la prueba de inspección judicial, acorde con los términos en que fue ofrecida por las partes.

<sup>28</sup> Resuelto por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). En contra del emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



36. En cumplimiento a esa resolución, mediante proveído dictado el veintiséis de junio de dos mil dieciocho, se determinó no admitir la prueba de inspección judicial ofrecida por los Estados de Oaxaca, Chiapas y Tabasco, pues se estimó que el hecho de que un funcionario adscrito a este Alto Tribunal se constituyera en *"los núcleos agrarios ejidales denominados 'Rodulfo Figueroa', 'Ramón E. Balboa', 'Gustavo Díaz Ordaz' y 'La Flor de Chiapas, todos del Municipio de Belisario Domínguez, antes del Municipio de Cintalapa, Chiapas'*", para que por medio de sus sentidos detectara alguna situación fáctica sobre estos lugares o puntos señalados, no resultaba pertinente ni idóneo para reconocer los límites históricos y puntos geográficos que delimitan los territorios de los Estados de Oaxaca y Chiapas.

37. Por otra parte, mediante auto de veintiocho de junio de dos mil diecisiete,<sup>29</sup> se determinó no admitir la prueba pericial en etnografía solicitada por el Estado de Chiapas con la finalidad de *"determinar el territorio ocupado por el pueblo Mixe a la llegada de los españoles y hasta la actualidad, destacando su cultura, costumbres y tradiciones, lugares y espacios geográficos en los que se identifique cuáles eran y siguen siendo considerados sagrados"* e *"identificar, a través del estudio de las costumbres y tradiciones de los pueblos o agrupaciones humanas, el espacio territorial en donde se han asentado desde tiempos ancestrales y que hasta ahora han permanecido como cultura y etnia indígena reconocida"*, pues se consideró que este medio probatorio se enfocaría en analizar principalmente las costumbres de dicha población y no así la localización de los puntos geográficos específicos requeridos para resolver el presente asunto.

38. Esta determinación fue confirmada en el recurso de reclamación 86/2017-CA interpuesto por el Estado de Chiapas y fallado por la Segunda Sala el quince de noviembre de dos mil diecisiete.<sup>30</sup>

39. DÉCIMO CUARTO.—**Preparación y presentación de los dictámenes periciales en materia de geografía y cartografía.** En vista de que ya no existían

<sup>29</sup> Tomo XIX, fojas 20177-20178.

<sup>30</sup> Resuelto por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



más pruebas documentales o mapas por recabar, mediante proveído de dos de diciembre de dos mil diecinueve, se requirió a los peritos en materia de geografía y cartografía para que elaboraran su dictamen pericial y respondieran la totalidad de preguntas que integraban el cuestionario correspondiente, utilizando los diversos mapas y documentales ofrecidos por las partes y solicitados por sus respectivos peritos, en función de los escritos de demanda, contestación, reconvención y contestación a la reconvención presentados por los Estados de Oaxaca y Chiapas.

40. Posteriormente, por proveídos de veintiocho de septiembre y veintitrés de noviembre de dos mil veinte se tuvieron por recibidos los dictámenes periciales de los peritos del Estado de Oaxaca, Chiapas y Tabasco, así como de la perito oficial en geografía y cartografía.<sup>31</sup>

41. DÉCIMO QUINTO.—**Audiencia.** La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos tuvo verificativo el cinco de marzo de dos mil veintiuno, en la cual se tuvieron por relacionadas las pruebas documentales ofrecidas durante la instrucción, los dictámenes periciales y el resto de las pruebas ofrecidas por las partes en la tramitación del asunto; además de tenerse por recibidos diversos alegatos.

42. Posteriormente, mediante proveído de ocho de marzo siguiente se tuvo por cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

### CONSIDERANDO:

43. PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional sobre límites territoriales entre entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46 y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

<sup>31</sup> Los cuales fueron ratificados mediante comparecencias realizadas el seis y veinticinco de noviembre de dos mil veinte.



del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente.

44. SEGUNDO.—**Legitimación.** El artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>32</sup> señala que tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales, como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; como demandado, la entidad poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; y, como tercero interesado, las entidades, poderes u órganos que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.

45. Tratándose de entidades federativas, como las que comparecen en la presente controversia sobre límites territoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende que la soberanía popular se ejerce por medio de los Poderes de los Estados y, en consecuencia, son ellos los que desarrollan la esfera competencial reservada a las entidades respectivas.

46. Por lo que, salvo que exista alguna disposición local que disponga algo diferente, son los referidos Poderes de las entidades federativas los que se encuentran legitimados para entablar una controversia en términos del artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>33</sup> aplicable también para el presente procedimiento contencioso sobre límites territoriales.

<sup>32</sup> Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y, "IV. El procurador general de la República."

<sup>33</sup> Sirve de apoyo a lo anterior lo establecido en la tesis aislada 2a. XLVI/2003, de rubro y texto siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS ENTIDADES POLÍTICAS QUE CONFORMAN EL ESTADO FEDERAL PUEDEN PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA A TRAVÉS DE CUALQUIERA DE LOS ÓRGANOS QUE CONSTITUCIONALMENTE ESTÁN PREVISTOS PARA ACTUAR EN SU NOMBRE,



47. Habiéndose precisado lo anterior, se procede a analizar la legitimación de los comparecientes a la presente controversia.

### I. Estado de Oaxaca

48. El Estado de Oaxaca, en su carácter de entidad actora y demandada en la reconvencción, compareció por conducto de los representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por el consejero jurídico del Gobierno de dicha entidad, quienes acreditaron sus cargos con las respectivas constancias de nombramiento,<sup>34</sup> a las que se les otorga valor probatorio pleno en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al tratarse de documentos públicos.

49. En este sentido, los artículos 27, 30, 66, 98 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca;<sup>35</sup> 40 Bis, fracción II, de la Ley Orgá-

---

SALVO DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRARIO. Las entidades políticas que conforman el Estado federal mexicano (la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios) necesariamente deben actuar a través de los órganos que las integran, de manera que, salvo disposición constitucional en contrario, la representación de esas entidades para promover un juicio de controversia constitucional debe recaer en los órganos que constitucionalmente están previstos para actuar en su nombre. En ese tenor, cuando se trata de las entidades políticas Federación y Estados, si se atiende a que la soberanía popular se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Poderes de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dichos poderes son los que, en principio, desarrollan la esfera competencial reservada a las entidades respectivas, es indudable que son esos órganos los que se encuentran legitimados para entablar una controversia constitucional, a través de los servidores públicos a los que la legislación correspondiente les otorgue, a su vez, la facultad para actuar en su nombre; sin embargo, este principio general encuentra su excepción cuando la propia Constitución Federal o, en el caso de las entidades federativas la Constitución local, confieren a un determinado poder de los que integran la entidad política correspondiente, la representación de ésta para promover una controversia constitucional, pues en esta hipótesis únicamente el respectivo Poder u órgano podrá ejercer tal atribución.". Registro digital: 184511, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XVII, abril de 2003, página 682 (sic).

<sup>34</sup> Tomo I, fojas 198, 209-227 y tomo I. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Oaxaca. Contestación a la reconvencción. Fojas 2-40.

<sup>35</sup> "Artículo 27. La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y se ejerce por medio de los Poderes del Estado, en lo relativo a su gobierno y administración interior, en los términos que establece esta Constitución. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."

"Artículo 30. El Poder público del Estado se divide, para el ejercicio de sus funciones en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales desarrollarán sus funciones en la forma y términos previstos en esta Constitución. No podrán reunirse en uno solo de ellos, cualesquiera de los otros dos, como tampoco delegarse o invadirse atribuciones, a excepción de los casos previstos en el artículo 62 de este documento."



nica del Poder Legislativo del Estado,<sup>36</sup> y 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado,<sup>37</sup> estipulan la representación de dichas entidades y del consejero jurídico del Estado de Oaxaca, por lo que se concluye que los promoventes cuentan con la legitimación para actuar en la presente controversia constitucional.

## II. Estado de Chiapas

50. El Estado de Chiapas, en su carácter de entidad demandada y actora en la reconvención, compareció por conducto de los representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por el consejero jurídico del gobernador de dicha entidad, quienes acreditaron sus respectivos cargos con las constancias que los acreditan como titulares de tales órganos,<sup>38</sup> a las que se les otorga valor probatorio pleno en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al tratarse de documentos públicos.

---

"Artículo 66. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, se ejerce por un solo individuo que se denominará gobernador del Estado."

"Artículo 98 Bis. La función de consejero jurídico del gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

<sup>36</sup> "Artículo 40 Bis. El presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"II. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que resulten necesarias."

<sup>37</sup> "Artículo 17. El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Representar legalmente al Tribunal Superior de Justicia del Estado."

<sup>38</sup> Estas documentales se encuentran en el tomo II, fojas 1282-1287.

Fojas 198-199, 209 a 224 y 225 a 227, y se les otorga valor probatorio pleno en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al tratarse de documentos públicos. CH1 se refiere a la constancia de mayoría y validez de la elección de gobernador, CH2 al nombramiento del Magistrado presidente del Tribunal Superior Local, CH3 al nombramiento del presidente del Congreso y CH4 al nombramiento del consejero jurídico, todos del Estado de Chiapas.



51. En este sentido, los artículos 15, 16, 36 y 45 de la Constitución Política del Estado de Chiapas,<sup>39</sup> vigentes al quince de febrero de dos mil trece, fecha de presentación del escrito de contestación y reconvención; 23 de la Ley Orgánica del Congreso Local,<sup>40</sup> 16 del reglamento interior del citado Congreso,<sup>41</sup> y 39 del Código de Organización del Poder Judicial,<sup>42</sup> estipulan la representación de dichas entidades, por lo que se concluye que los promoventes cuentan con la legitimación para actuar en la presente controversia constitucional.

<sup>39</sup> "Artículo 15. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes públicos, que se instituyen para su beneficio."

"Artículo 16. El poder público se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y conforman el Gobierno del Estado.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en una sola persona, salvo el caso de facultades extraordinarias que se concedan al Ejecutivo, para preservar la paz, prevista en la fracción VI del artículo 30 de esta Constitución."

"Artículo 36. Se deposita el Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará 'gobernador del Estado de Chiapas.'"

"Artículo 45. ... El consejero jurídico del gobernador, estará a cargo de los asuntos que deban ventilarse ante las autoridades jurisdiccionales, para que ejercite ante ellos la representación del gobernador del Estado, a excepción de lo relativo a la materia penal. Asimismo, intervendrá personalmente en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado, en las controversias y acciones a que se refiere el título octavo de esta Constitución."

<sup>40</sup> "Artículo 23.

"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente del Congreso del Estado y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo.

"2. El presidente conduce las relaciones institucionales con los otros dos Poderes del Estado, los Poderes de la Federación y demás entidades federativas. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

"3. El presidente, al dirigir las sesiones, velará por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales del Congreso; asimismo, hará prevalecer el interés general del Congreso por encima de los intereses particulares o de grupo.

"4. El presidente responderá sólo ante el Pleno cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen."

<sup>41</sup> "Artículo 16. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente del Congreso del Estado y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo."

<sup>42</sup> "Artículo 39. El presidente del Tribunal Constitucional, lo será también del Tribunal Superior de Justicia del Estado, es la primera autoridad judicial y a él corresponderá la titularidad del Poder Judicial. De manera anual, enviará al Congreso del Estado, un informe escrito sobre el estado que guarda la impartición y administración de justicia."



### III. Estado de Veracruz

52. El Estado de Veracruz, en su carácter de tercero interesado en la presente controversia, compareció por conducto del representante del Poder Ejecutivo de esa entidad, quien acreditó su cargo con la copia certificada del acta de la sesión solemne de la LXII Legislatura del Estado, en la que rindió protesta formal como gobernador,<sup>43</sup> a la que se le otorga valor probatorio pleno en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al tratarse de un documento público.

53. En este sentido, el artículo 49, fracción XVIII, de la Constitución del Estado de Veracruz,<sup>44</sup> estipula que es atribución del gobernador representar al Estado para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, por lo que se concluye que el promovente cuenta con la legitimación para actuar en la presente controversia constitucional.

### IV. Estado de Tabasco

54. El Estado de Tabasco, en su carácter de tercero interesado, compareció por conducto de los representantes de los Poderes Ejecutivo,<sup>45</sup> Legislativo y Judicial, quienes acreditaron sus respectivos cargos con las constancias de su nombramiento, a las que se les otorga valor probatorio pleno en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al tratarse de documentos públicos.<sup>46</sup>

55. En este sentido, los artículos 9o., 11 y 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco;<sup>47</sup> 22 de la Ley Orgánica del Ejecutivo

<sup>43</sup> Tomo II, fojas 1154-1160.

<sup>44</sup> "Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

<sup>45</sup> Comparece el coordinador general de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco en representación del titular del gobernador del Estado.

<sup>46</sup> Tomo XVII, fojas 18804 y 18832 y cuaderno de pruebas presentadas por Tabasco, fojas 2 a 9.

<sup>47</sup> "Artículo 9o. El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





del Estado;<sup>48</sup> 8o., fracción IX, del Reglamento Interior de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos;<sup>49</sup> 58, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado<sup>50</sup> y 4o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado<sup>51</sup> estipulan la representación de dichos órganos, por lo que se concluye que los promoventes cuentan con la legitimación para actuar en la presente controversia constitucional.

## V. Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República

56. Por otra parte, comparecieron como representantes del Congreso de la Unión el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República del Congreso de la Unión, quien acreditó su cargo con copia certificada del nombramiento otorgado el veintinueve de agosto de dos mil doce,<sup>52</sup> y el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien acreditó

---

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del Estado en los casos de su competencia y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Constitución."

"Artículo 11. El Poder público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 42. Se deposita el Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco."

<sup>48</sup> "Artículo 22. El titular del Poder Ejecutivo designará al coordinador general de Asuntos Jurídicos, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se apoyará de los servidores públicos que se determinen en correspondencia a lo señalado en el artículo que antecede."

<sup>49</sup> "Artículo 8. El coordinador tendrá las siguientes facultades:

"...

"IX. Representar al gobernador del Estado, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en toda clase de juicios, negocios y trámites de jurisdicción voluntaria en la que forme parte con cualquier carácter, cuando se tenga interés jurídico o se afecte al patrimonio del Estado."

<sup>50</sup> "Artículo 58. Corresponden al presidente de la Junta de Coordinación Política las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Tener la representación legal del Congreso, quedando facultado para otorgar, sustituir o revocar poderes y mandatos, incluso aquellos que requieran cláusula especial."

<sup>51</sup> "Artículo 4o. La representación del Poder Judicial corresponde al Tribunal Superior de Justicia. En su relación con los otros Poderes del Estado y autoridades federales o locales, dicha representación corresponderá al presidente en funciones del propio Tribunal Superior."

<sup>52</sup> Tomo III, fojas 2888-2894.



su representación con copia certificada del diario de debates del once de diciembre de dos mil doce en el que se le aprobó en dicho cargo,<sup>53</sup> personalidad que se les tiene por reconocida con fundamento en los artículos 67, numeral 1 y 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>54</sup>

57. Asimismo, compareció el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, quien acreditó su cargo con copia certificada de su nombramiento otorgado el cuatro de diciembre de dos mil doce,<sup>55</sup> personalidad que se le tiene por reconocida en términos del artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>56</sup>

58. Finalmente, compareció a esta controversia el entonces procurador general de la República, quien acreditó su cargo con copia certificada del nombramiento que le fue otorgado el cuatro de diciembre de dos mil doce, personalidad que se le tiene por reconocida en términos del artículo 102, apartado A, párrafo tercero, y 6, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Tomo VI, fojas 5968-5989.

<sup>54</sup> "Artículo 67.

"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores."

"Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes: ...

"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

<sup>55</sup> Tomo III, fojas 1779-1780.

<sup>56</sup> "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, 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, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

<sup>57</sup> "Artículo 102. El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

"...

"El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución."



59. TERCERO.—**Precisión de la litis.** El artículo 46 de la Constitución Federal<sup>58</sup> prevé que las dificultades que surjan entre las entidades federativas por cuestiones territoriales pueden resolverse por éstas a través de convenios amistosos que deberán ser aprobados por el Senado de la República, pero, de no existir éste, podrán acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva la controversia con carácter de inatacable, misma que se tramitará en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

60. No obstante, este Alto Tribunal considera que esa remisión no debe interpretarse en el sentido de que a ese tipo de conflictos se les brinde el carácter de una controversia constitucional en sentido amplio, sino que dicha remisión está orientada a que la tramitación y resolución de los conflictos de límites deberá llevarse en todo lo posible bajo las reglas que rigen a dicho medio de control, en la medida que es un procedimiento jurisdiccional de carácter contencioso a cargo de este Alto Tribunal.

61. Lo anterior es acorde con lo sostenido en el dictamen emitido por la Cámara de Diputados con motivo de la reforma constitucional de quince de octubre de dos mil doce, mediante la cual se reformó el artículo 46 y en el que se indicó lo siguiente.

"Estas comisiones dictaminadoras, consideran conveniente trasladar la competencia contenciosa que tiene actualmente el Senado para conocer del conflicto limítrofe entre entidades federativas a la Suprema Corte de Justicia de la

---

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

"...

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

<sup>58</sup> (Reformado, D.O.F. 15 de octubre de 2012)

"Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

"De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución."



Nación ya que nuestra Carta Magna consagra el principio de división de poderes (artículo 49) y además establece las facultades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y el Judicial. Por lo que hace al Legislativo federal, de manera específica, la Cámara de Senadores, dentro de sus facultades no dispone ejercer facultades jurisdiccionales, dichas facultades corresponden al Poder Judicial.

"...

"En lo específico, estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente en primer lugar mantener y enriquecer la facultad contenida en el primer párrafo del artículo 46 de que las entidades federativas puedan arreglar entre sí y en cualquier momento por convenios amistosos sus respectivos límites, mismos que no pueden llevarse a efecto sin la aprobación de la Cámara de Senadores. Es importante que las entidades y el Senado mantengan esta facultad para que en cualquier tiempo puedan llegar a un arreglo amistoso independiente de la existencia de un conflicto. Y, por otra parte, consideran estas comisiones adicionar un segundo párrafo que establezca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación recupere la facultad constitucional de dirimir los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas, vía la controversia constitucional. Por lo que se coincide con la propuesta para adicionar un segundo párrafo en el artículo párrafo en el artículo 46 constitucional que establezca que cuando no haya convenio entre las entidades que establezca sus límites territoriales será la Suprema Corte la que conocerá, sustanciará y resolverla con carácter inatacable, los conflictos sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, a petición de parte, y por la vía de la controversia constitucional en los términos del artículo 105 constitucional. Para ello también es importante derogar los dos últimos párrafos del mismo artículo 46 que establecía la facultad del Senado de resolver los conflictos limítrofes entre las entidades federativas.

**"Lo anterior tiene sentido, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función jurisdiccional por naturaleza cuenta con vasta y probada experiencia para hacerse cargo de controversias entre partes.**

"Los Estados que antes de la reforma de 2005 acudieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sus controversias limítrofes tuvieron que llevar todo un proceso jurisdiccional que no culminó con sentencia, pues la



reforma en comento en disposición transitoria ordenó que éstos se remitieran inmediatamente al Senado. Esos Estados permanecen a la espera de que existan las condiciones legales para que el Senado pueda asumir su competencia constitucional y resuelva tales asuntos, y cuando esto ocurra de existir diferencias en la ejecución del Decreto correspondiente, todavía tendrían que acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta determine lo propio.

"...

"Y en ese tenor, se coincide con las propuestas de las iniciativas en estudio, de derogar las (sic) fracción XI del artículo 76 constitucional, que contemplan las facultades del Senado de dirimir las controversias sobre límites de las entidades federativas, y dejar vigente la fracción X del mismo 76 para que pueda el Senado autorizar mediante el voto de las dos terceras partes los convenios amistosos celebrados entre las entidades federativas.

"Sin embargo, tal circunstancia no le resta la procedencia para que dichos conflictos puedan ser resueltos mediante controversia constitucional, ya que los mismos no necesariamente dependen de la existencia de un documento legal que sirva de base para resolver el conflicto, ya que de ser así, muy probablemente ni siquiera se requeriría de la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"...

**"Por tanto, los miembros de esta Comisión dictaminadora consideran los conflictos sobre límites territoriales deben ser resueltos por un órgano jurisdiccional, en el que se escuche a las partes y se desahoguen todas las pruebas ofrecidas, ya que tal litis encierra un verdadero problema de carácter material, siendo verdaderas situaciones contenciosas, que no solo se circunscriben a litigios de índole político. ..."**

62. Bajo esta línea de argumentación, este Tribunal Pleno considera que las controversias sobre límites previstas en el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen una finalidad distinta de las controversias constitucionales reconocidas en el artículo 105, fracción I, del propio



ordenamiento, puesto que estas últimas tienen como objetivo dirimir un conflicto de competencias entre los entes a que se refiere el propio numeral a través de la declaratoria de invalidez de los actos concretos o normas generales que den lugar a dicho conflicto, a fin de reivindicar una competencia prevista en el Ordenamiento Supremo.

63. En tanto que los conflictos de límites, como ahora se diseñan, tienen como finalidad primordial obtener una declaración de pertenencia por parte de esta Suprema Corte sobre una franja territorial determinada, es decir, este procedimiento como tal no tiene alcances anulatorios, sino meramente declarativos y constitutivos de pertenencia territorial.<sup>59</sup>

64. Por ende, la tramitación del procedimiento de controversia sobre límites debe encaminarse hacia la consecución de esa clarificación en las pretensiones territoriales de las partes, al ser en términos del Constituyente "un verdadero problema de carácter material" y, en consecuencia, no podrá entrelazarse con la impugnación específica de otra clase de actos o normas, pues esa posibilidad no se encuentra prevista en el artículo 46 constitucional ya referido, que limita el ejercicio de esta acción exclusivamente hacia las entidades federativas y distingue a este procedimiento respecto de cualquier otra clase de conflicto o mecanismo contencioso previsto en la Constitución Federal.<sup>60</sup>

65. Una vez precisado lo anterior, conviene señalar que en el presente caso, del análisis de los escritos de demanda, contestación, reconvenición y contes-

<sup>59</sup> Estas consideraciones fueron desarrolladas por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en el recurso de reclamación 10/2014-CA derivado de la controversia constitucional 21/2014 y resuelto el once de junio de dos mil catorce, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta en funciones, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz. Ausente Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). Hizo suyo el asunto el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>60</sup> La exclusividad de este procedimiento hacia las entidades federativas y su intención de sólo resolver un conflicto de límites entre ellas, también fue referida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, al resolver el recurso de reclamación 42/2014-CA, fallado el 12 de agosto de 2015 por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Juan N. Silva Meza (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. El señor Ministro Eduardo Medina Mora Icaza emitió su voto con reservas. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Pp. 44-45.



tación a ésta, se desprende que la pretensión fundamental de las entidades federativas en conflicto consiste en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación fije el límite territorial existente entre las mismas, ante las anunciadas diferencias sobre la forma, puntos de referencia y ubicación que deben utilizarse para trazar su línea limítrofe.

66. Sin embargo, también existe una impugnación por parte del Estado de Oaxaca, sobre otros actos, en específico:

a. El Decreto 008 emitido por la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso de Chiapas, mediante el cual se creó dentro de territorio oaxaqueño el Municipio denominado Belisario Domínguez y se dio inicio a la presente controversia limítrofe.

b. La publicación por parte del Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas del Decreto antes señalado, lo cual se realizó en la segunda sección del número 337 del Periódico Oficial de dicha entidad federativa del 23 de noviembre de 2011.

c. Todas las determinaciones y mandamientos emitidos por el Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas tendientes a materializar el Decreto de referencia, en concreto, los actos para erigir el nuevo Municipio de Belisario Domínguez, tales como el establecimiento de partidas de la Policía Preventiva del Estado de Chiapas dentro de territorio oaxaqueño, la instauración y elección de autoridades municipales del Municipio de referencia, con cabecera en la localidad denominada "Rodolfo Figueroa", la construcción de obra pública, así como los actos de preparación y estudios técnicos para continuar la construcción de otras obras para servicio público.

d. Todas las determinaciones y mandamientos emitidos por el gobernador, Congreso Estatal y autoridades del supuesto nuevo Municipio Belisario Domínguez, y de cualquier otra autoridad de hecho o derecho del Estado de Chiapas, por medio de los cuales pretenden ejercer actos de imperio dentro del territorio que tiene y ha tenido nuestro Estado a lo largo de la historia, y que en forma enunciativa se traduce en actos para erigir nuevos Municipios, el establecimiento de partidas de la Policía Preventiva del Estado de Chiapas dentro de dicho terri-



torio, actos preparatorios para establecer autoridades municipales, así como actos de preparación y estudios técnicos para iniciar la construcción de obra pública, y las órdenes o mandamientos para que la policía preventiva de dicha entidad se establezca dentro de los límites del territorio oaxaqueño.

67. Por su parte, al dar contestación a la demanda y formular su reconvencción, el Estado de Chiapas manifestó su intención de que este Alto Tribunal fijara una línea límite distinta a la propuesta por el Estado de Oaxaca y, como consecuencia de ello, también impugnó las siguientes normas y actos:

"a) La expedición, promulgación, refrendo y publicación del artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de octubre de mil novecientos noventa.

"b) La inconstitucionalidad e invalidez de todos aquellos actos legislativos, administrativos de naturaleza normativa u operativa y jurisdiccionales de cualquier instancia local, así como de todos los actos administrativos y reglamentarios de índole municipal derivados de la observancia, aplicación o ejecución de la reforma que se reclama al artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, que se generen en el territorio histórico del Estado de Chiapas; entre ellos y de manera enunciativa mas no limitativa:

"• El Acta de Sesión de Cabildo del Municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca; de fecha 06 de marzo del año 2008, mediante el cual se reconoce a las localidades de 'La Esperanza', 'Nuevo Paraíso', 'Francisco La Paz', 'Nicolás Bravo' y 'Chialchijapa' con la categoría administrativa de agencias municipales desde el año 1988.

"• El Acta de Sesión de Cabildo del Municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca; de fecha 10 de marzo del año 2008, mediante el cual se reconoce a las localidades de 'José López Portillo', 'Nuevo San Juan', 'Nuevo Tenejapa', 'Escolapa', 'Arroyo Chichíhua' y 'Vista Hermosa' con la categoría administrativa de agencias municipales desde el año 1988.

"• El Acta de Sesión de Cabildo del Municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca; de fecha 12 de marzo del año 2008, mediante el cual se reconoce las





localidades de 'San Antonio Nuevo Paraíso', 'Río Frío', 'Nuevo Jerusalem' y 'San Pedro Buena Vista' con la categoría administrativa de agencias municipales desde el año 1988.

"• El Acta de Sesión de Sesión de Cabildo del Municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca; de fecha 14 de marzo del año 2008, mediante el cual se reconoce a las localidades de 'La Lucha', 'Elsy Herrería de Castellanos' hoy 'La Libertad' y 'Pilar Espinoza de León II' con la categoría administrativa de Agencias Municipales desde el año 1988.

"• El Acta de Sesión de Cabildo de San Miguel Chimalapa, Oaxaca; mediante el cual se reconoce a las poblaciones de 'San Antonio', 'Benito Juárez', 'Sol y Luna' y 'Cinco de noviembre', como localidades y/o agencias municipales del referido Municipio.

"c) El Decreto de fecha seis de mayo de mil ochocientos veintiséis, emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, relativo a la división y arreglo de los partidos que componen el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y en donde se incluyen a los poblados de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa.

"d) El Decreto de fecha diecinueve de marzo de mil ochocientos cincuenta y ocho, emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, en donde se reconocen a los Municipios de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, en la División Permanente Política y Judicial del Territorio del Estado de Oaxaca.

"e) El Decreto Número 258 de fecha quince de diciembre de mil novecientos cuarenta y dos, emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, en el que se reconoce la categoría política de Pueblo y la categoría administrativa de Municipio a Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa.

"f) El Decreto Número 139, de fecha veinticuatro de junio de mil novecientos ochenta y tres, emitido por el H. Congreso del Estado de Oaxaca, en el que se reitera la categoría política de Pueblo y la categoría administrativa de Municipio a Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa.

"g) El Decreto Número 108, emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, mediante el cual se aprueba en todos sus términos la División territorial del



Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en el que se reconoce a los Municipios de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, como parte integrante del territorio de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, correspondiente al nueve de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

"h) El Acuerdo emitido por el Congreso del Estado y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca de fecha once de marzo de dos mil seis, en el cual se reitera el reconocimiento de categoría administrativa de Municipio y reconoce las localidades y agencias que integran al Municipio de Santa María Chimalapa.

"i) La invalidez del contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán, y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Arbitral Baranda.

"j) La invalidez del Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba el contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Arbitral Baranda.

"k) La invalidez del Decreto del presidente de la República, por el cual se publica en el Diario Oficial de la Federación número 14, de fecha jueves 16 de noviembre de 1905, el Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos por el que se aprueba el contrato celebrado el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los Distritos de Choapan, Tehuantepec y Juchitán y los cantones de Acayucan y Minatitlán, mejor conocido como Laudo Arbitral Baranda.

"m) ... el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que se generen; así como la invalidez de todos aquellos actos legislativos, administrativos de naturaleza normativa u operativa y jurisdiccionales, emitidos por la Federación y/o los Estados de Oaxaca y Veracruz, posteriores a la promulgación de la Constitución de 1824, que tengan como consecuencia o efecto, su aplicación



y/o menoscabo del territorio que el Estado de Chiapas, tenía cuando se anexó a la Federación Mexicana, en 1824, así como de todos los actos administrativos y reglamentarios de índole municipal."

68. De esta forma, a pesar de que exista el señalamiento expreso por parte de ambos Estados para que se analice la regularidad constitucional de diversas normas y actos al tenor de los conceptos de invalidez que fueron formulados en sus respectivos escritos, se considera que ese estudio no puede realizarse en este asunto de forma aislada y particular a fin de lograr una declaratoria de invalidez.

69. Lo que se justifica ante la naturaleza jurídica de la controversia de límites territoriales entre entidades federativas y al carácter declarativo y constitutivo que subyace en esta clase de procedimientos.

70. Por tanto, se precisa desde este momento, con fundamento en los artículos 39 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia"),<sup>61</sup> que los anteriores actos y normas impugnados por los Estados de Oaxaca y Chiapas no serán objeto de pronunciamientos individuales en esta sentencia.

71. En todo caso, serán referidos y analizados únicamente como objeto de prueba en cuanto a su pertinencia para acreditar la pretensión territorial que existe entre ambas entidades federativas y, de ser necesario, será en los efectos de la presente sentencia donde se precisará su destino en función del límite que podría ser definido.

72. CUARTO.—**Oportunidad.** El presente considerando se dividirá en dos apartados que atienden al objeto de impugnación de este procedimiento.

---

<sup>61</sup> "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

"Artículo 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."



## I. Oportunidad en la presentación de la controversia de límites territoriales promovida por el Estado de Oaxaca

73. En términos de los artículos 46 y 105, fracción I, de la Constitución Federal, así como el diverso 21, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>62</sup> el plazo para promover un conflicto de límites territoriales es de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

74. A pesar de que la referencia que hace la ley reglamentaria de la materia a la fracción IV del artículo 73 constitucional ya no resulte vigente, se estima que la eliminación de esa fracción no incide en la determinación del plazo de sesenta días previsto originalmente para que esta Suprema Corte pudiera resolver los conflictos de límites territoriales de naturaleza contenciosa, por lo que debe entenderse que ésta constituye una regla especial que debe prevalecer en esta clase de procedimientos.

75. Para efectos de determinar si resulta oportuna la presente controversia de límites territoriales iniciada por el Estado de Oaxaca, es necesario tener en cuenta los siguientes antecedentes.<sup>63</sup>

a. Como se refirió en el apartando de resultandos de esta sentencia, mediante escrito y anexos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Corresponden-

<sup>62</sup> Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será

"...

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

La fracción IV del artículo 73 constitucional establecía lo siguiente, antes de su derogación mediante Decreto de reformas del ocho de diciembre de dos mil cinco:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso."

<sup>63</sup> Estos antecedentes se desprenden tanto del expediente de la controversia constitucional 5/2012, así como de la ejecutoria emitida el dos de mayo de dos mil doce, por la Segunda Sala de esta Suprema Corte en el recurso de reclamación 7/2012-CA promovido por el Estado de Oaxaca.



cia de este Alto Tribunal, el diecinueve de enero de dos mil doce, el gobernador, presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso, presidente del Tribunal Superior de Justicia y el consejero jurídico del Gobierno, todos del Estado de Oaxaca, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas, de quienes demandaron la emisión y publicación, respectivamente, del Decreto 008, por el que se crean los Municipios de Mezcalapa, el Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintitrés de noviembre de dos mil once, así como todos los actos tendentes a su materialización.

b. A propósito de la construcción argumentativa de parte del reclamo hecho valer por la actora a través del escrito de demanda respectivo, específicamente en relación con la supuesta sobreposición o invasión de territorios originada con la emisión del acto impugnado, el Ministro instructor mediante proveído de veintitrés de enero de dos mil doce, requirió al Estado promovente para que informara, entre otras cuestiones, si respecto de esa situación prevalecía algún convenio amistoso o la realización de pláticas con el Estado de Chiapas, o bien, si existía alguna solicitud para la solución de ese problema de límites ante el Senado de la República, en términos del entonces vigente artículo 46 de la Constitución Federal.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> En ese momento, el marco constitucional relevante para la solución de conflictos de límites territoriales disponía lo siguiente:

(Reformado, D.O.F. 8 de diciembre de 2005)

"Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

"A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Cámara de Senadores, quien actuará en términos del artículo 76, fracción XI, de esta Constitución.

"Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente Decreto de la Cámara de Senadores."

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

"...

(Adicionada, D.O.F. 8 de diciembre de 2005)

"XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante Decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes."



c. La respuesta obtenida frente a tal incógnita fue negativa, donde incluso se reiteró que, como se había afirmado en la demanda, la controversia no obedecía a la configuración de un conflicto limítrofe. Igual requerimiento, en esa parte, se dirigió al Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, quien en su oportunidad también negó la presencia de convenio o procedimiento alguno en ese sentido.

Frente a tales circunstancias, el Ministro instructor, mediante auto de dos de febrero de dos mil doce, determinó desechar de plano por notoriamente improcedente la demanda, al considerar que en el caso se actualizaba la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 105, fracción I, inciso d), 46 y 76, fracción XI, constitucionales, bajo la idea central de que el problema inmerso en la controversia planteada involucraba, a fin de cuentas, un conflicto de límites entre los Estados de Oaxaca y de Chiapas, respecto del que hasta ese momento no podía pronunciarse este Alto Tribunal y que en todo caso podía ser resuelto por el Senado de la República.

Al respecto, se explicó que tal circunstancia derivaba del hecho de que la inconstitucionalidad alegada por el promovente se hacía depender sustancialmente de la supuesta invasión a su territorio originada con la materialización del Decreto impugnado, lo que implicaba que, a fin de cuentas, cualquier decisión al respecto tendría que atravesar por la definición de los límites territoriales de las partes.

Por último, apuntó que esa afirmación prevalecía a pesar de que junto a esas manifestaciones el promovente invocara la violación a derechos de los pueblos indígenas, pues en todo caso, cualquier decisión sobre el particular tendría que estar precedida por la determinación relacionada con el tema de la cuestión limítrofe aludida.

d. Inconforme con la emisión del acuerdo antes descrito, el Estado de Oaxaca interpuso recurso de reclamación, mismo que se radicó con el número 7/2012-CA, y fue resuelto el dos de mayo de dos mil doce por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>65</sup> en el sentido de confirmar el

---

<sup>65</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos, y Ministro presidente Sergio A. Valls Hernández.



acuerdo recurrido y el desechamiento de la controversia constitucional promovida por esa entidad federativa.

En esta sentencia se enfatizó bajo el marco constitucional vigente en ese momento que la intervención de la Cámara de Senadores en la solución de conflictos limítrofes surgía en todos los casos en donde se encontraran involucrados aspectos netamente políticos, cuestiones de hecho y no de derecho, por no existir una base normativa que fije los límites en conflicto.

Asimismo, se consideró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podría conocer al respecto de ese caso sino hasta que se definiera la situación debatida.

Por lo que, en el caso, la existencia de un conflicto de límites territoriales, como causa de improcedencia en términos de los artículos 19, fracción VIII, y 25 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 105, fracción I, inciso d), 46 y 76, fracción XI, constitucionales, se desprendía de manera indudable y manifiesta, y en consecuencia resultaba correcto el desechamiento de la demanda.

e. En virtud de lo anterior, mediante oficio 2814/2012, de fecha catorce de agosto de dos mil doce, fueron remitidos a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el original de la demanda, sus anexos y copias certificadas de las demás constancias de autos (en un tomo de cuatrocientas cincuenta y cuatro fojas), así como un cuaderno de copias certificadas del anexo técnico del nuevo Municipio de "Belisario Domínguez".

f. Sin embargo, el quince de octubre de dos mil doce, fue publicado un Decreto de reforma constitucional, en el cual:<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

"De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución."

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

"I. a X ....

"XI. Se deroga



- Se reformó el primer párrafo, adicionó un segundo párrafo, y se suprimieron los dos últimos párrafos del artículo 46;
- Se derogó la fracción XI del artículo 76 y
- Se reformó la fracción I del artículo 105.

g. Mediante escrito y anexos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintinueve de noviembre de dos mil doce, el gobernador, presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso y el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia, todos del Estado de Oaxaca, promovieron controversia constitucional en contra del Estado de Chiapas, planteando el presente conflicto de límites entre ambas entidades federativas, el cual fue radicado con el expediente 121/2012.

h. Por su parte, el once de diciembre de dos mil doce, el Pleno del Senado de la República aprobó con fundamento en lo dispuesto por los artículos 231.1

---

"XII. ..."

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) a k) ...

"II y III. ..."

<sup>67</sup> "Artículo 231.

"1. Son también procedimientos especiales en el Senado los que se refieren a las siguientes funciones:

"I. Dictar las resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

"II. Analizar y resolver sobre las proposiciones y puntos de acuerdo que le presentan los órganos de dirección o los senadores;

"III. Otorgar e imponer la Medalla Belisario Domínguez, conforme al artículo 100 de la ley;

"IV. Conocer y analizar los informes que en términos de ley deben presentar los entes públicos obligados; y,

"V. Desahogar las comparecencias que correspondan."

"Artículo 275

"1. El Pleno emite acuerdos parlamentarios a propuesta de la mesa, la junta, las comisiones y los comités, con el objeto de dictar resoluciones económicas relativas al régimen interior del Senado, conforme al artículo 77 de la Constitución.

"2. Los acuerdos parlamentarios que proponen la mesa o la Junta se someten de inmediato al Pleno. Los que proponen las comisiones y los comités se remiten al presidente de la mesa, la que una vez analizados en su viabilidad, los presenta al Pleno.





y 275.2 de su reglamento,<sup>67</sup> un Acuerdo sometido a consideración por su mesa directiva, en el que reconoció y determinó lo siguiente:

- Que con motivo de la reforma constitucional del quince de octubre de dos mil doce, ya no era un órgano competente para resolver los conflictos entre los Estados sobre límites territoriales.

- Que como consecuencia de lo anterior, en la integración de las Comisiones de la LXII Legislatura dejó de existir la Comisión de Límites de las entidades federativas, creada *ex profeso* para atender estos asuntos.

- Por tanto, se instruía al director general del Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República para que realizara el resguardo de los expedientes formados con los documentos referentes a los casos de conflictos sobre límites territoriales considerándose como asuntos concluidos.

- Dicho acuerdo fue publicado en la Gaceta del Senado de la República el martes cinco de febrero del dos mil trece.<sup>68</sup>

76. A partir de estos antecedentes, se estima que debe tenerse en tiempo la demanda promovida por el Estado de Oaxaca, únicamente por cuanto hace a su pretensión para que se fije una línea limítrofe con el Estado de Chiapas, originada por la emisión del Decreto 008, por el que se crean los Municipios de Mezcalapa, el Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez, el veintitrés de noviembre de dos mil once.

77. Resulta evidente que la única posibilidad para que el Estado de Oaxaca pudiera someter ante este Alto Tribunal la presente controversia de límites, dada la emisión de ese acto por parte del Estado de Chiapas, se actualizó a partir del dieciséis de octubre de dos mil doce, en términos del artículo transitorio del "Decreto

<sup>63</sup> Los acuerdos parlamentarios aprobados por el Pleno se publican en la gaceta.

<sup>64</sup> La vigencia de cada acuerdo parlamentario se establece en el régimen transitorio correspondiente. Algunos acuerdos son de observancia obligatoria sólo en el transcurso de la Legislatura que los aprueba, en tanto que otros son permanentes hasta que se disponga lo contrario."

<sup>68</sup> Este acuerdo denominado "Acuerdo de la Mesa Directiva para el Resguardo de los Documentos Referentes a Resolver Controversias Sobre Límites Territoriales Considerándose como Asuntos Concluidos", puede consultarse en la página siguiente:

<https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-02-05-1/assets/documentos/gaceta2.pdf>



por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", que trasladó la competencia contenciosa que tenía el Senado de la República para conocer de conflictos limítrofes entre entidades federativas hacia un órgano con facultades jurisdiccionales como lo es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

78. Asimismo, se considera que los acontecimientos antes narrados ejemplifican una situación atípica y extraordinaria para la promoción de la presente controversia, pero también demuestran la reiterada intención del Estado de Oaxaca de someter este conflicto de límites ante la instancia correspondiente, aun frente a la transición y aplicación de dos reformas constitucionales con la finalidad de obtener una solución a la problemática presentada.

79. Y de los que no se desprende la existencia de alguna actuación o resolución tendiente a resolver dicho conflicto por parte del Senado de la República a pesar de que éste le fue remitido por esta Suprema Corte bajo el marco constitucional entonces vigente, sino únicamente la expedición de un acuerdo por parte de su mesa directiva que sin menoscabo de su competencia constitucional antes conferida o la naturaleza de la problemática planteada, ordenó dar por concluidos y archivados todos los conflictos de límites territoriales sometidos a su consideración.

80. Para este Tribunal Pleno, lo anterior trascendió en el acceso a un recurso efectivo por parte del Estado de Oaxaca y en este caso particular, influye en la manera en que se debe computar el plazo para la promoción de la presente controversia constitucional sobre límites territoriales.

81. Por todo lo anterior, se estima que en atención a los hechos excepcionales antes referidos, y para efectos exclusivamente del presente asunto, el plazo para promover la presente controversia constitucional sobre límites territoriales debe establecerse conforme al contenido del artículo transitorio único del Decreto de reforma constitucional del quince de octubre de dos mil doce y los diversos 46 de la Constitución Federal y 21, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>69</sup> este último que permanece vigente salvo por su referencia a la fracción IV del artículo 73 constitucional ya derogada.

<sup>69</sup> "Único. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y quedarán derogadas todas las disposiciones normativas que contravengan a este Decreto."



82. Por lo que se considera que el plazo de sesenta días para promover la presente controversia sobre límites territoriales transcurrió del diecisiete de octubre de dos mil doce al treinta de enero de dos mil trece.<sup>70</sup>

83. De modo que, si la demanda fue presentada por el Estado de Oaxaca el veintinueve de noviembre de dos mil doce, con la finalidad de que esta Suprema Corte defina su límite territorial con el Estado de Chiapas, debe estimarse que resulta oportuna.<sup>71</sup>

"Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

"De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución."

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

<sup>70</sup> De dicho cómputo se deben descontar los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de octubre; uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veinticuatro, veinticinco, uno, dos, ocho, nueve y quince al treinta y uno de diciembre de dos mil doce.

Igualmente, los días uno, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de enero de dos mil trece. Lo anterior de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, 3, 159 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>71</sup> Lo anterior, de conformidad con la siguiente tesis 1a. CCVI/2018 (10a.), de rubro y texto siguientes, que resulta aplicable por analogía:

"PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. Los criterios que establecen que en caso de duda debe favorecerse a la parte trabajadora –pro operario–, a la parte imputada por la comisión de un delito –pro reo– o a favor de quien intenta una acción –*pro actione*– constituyen cláusulas de cierre que carecen de relación con la selección o construcción del derecho aplicable, ya que tiene que ver con la solución de cuestiones referentes al sentido de un asunto o a aspectos derivados de éste. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 375/2013, sostuvo que el principio in dubio *pro actione* opera como un criterio para resolver casos de duda en torno a si el Poder Judicial debe o no intervenir en el conocimiento de una cuestión, en términos de su justiciabilidad. Esto es, los órganos jurisdiccionales deben tener claras las facultades y atribuciones que delimitan su ámbito o esfera competencial en función de los medios de impugnación cuyo conocimiento les ha sido constitucional y legalmente conferido; sin embargo, en casos donde no exista claridad respecto a si un asunto es o no justiciable, debe preferirse la protección del derecho de acceso a la jurisdicción. Esto



## II. Oportunidad en la presentación de la demanda reconvenicional formulada por el Estado de Chiapas

84. En términos del artículo 26 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>72</sup> el plazo para formular una reconvenición en contra de la parte actora es de treinta días.

85. En ese sentido, se tiene que el plazo anterior transcurrió del tres de enero al quince de febrero de dos mil trece,<sup>73</sup> por lo que si dicha reconvenición en la que se demandó la declaración, determinación y reconocimiento de límites territoriales entre los Estados de Chiapas y Oaxaca fue presentada el quince de febrero de dos mil trece, debe estimarse que es oportuna.

86. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** A continuación, se analizarán las restantes causas de improcedencia hechas valer por las partes vinculadas con las pretensiones territoriales expresadas por las partes, dado que en el considerando tercero ya se estableció que el resto de los actos reclamados por los Estados de Oaxaca y Chiapas no podrán ser objeto de un análisis o pronunciamiento individual en la presente sentencia.

### I. Causas de improcedencia hechas valer por el Estado de Chiapas

87. El Estado de Chiapas manifiesta que debe sobrepasar en la presente controversia sobre límites territoriales, dado que resulta improcedente la vía pro-

---

no implica obviar o soslayar requisitos de procedencia o admisibilidad (reglas de competencia), ni omitir interpretaciones que resulten más favorables a las personas (principio pro persona), sino adoptar un criterio de cierre ante la duda acerca de si un requisito de procedencia—que ha sido considerado válido según su interpretación más favorable a la persona— se encuentra o no acreditado, o si un asunto puede encuadrarse dentro de un supuesto de competencia del órgano respectivo."

<sup>72</sup> "Artículo 26. Admitida la demanda, el Ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

"Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales."

<sup>73</sup> El emplazamiento de este conflicto de límites territoriales al Estado de Chiapas por conducto de sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial fue realizado el veintiuno de diciembre de dos mil trece (tomo I, fojas 694-699)

Del cómputo indicado se deben descontar los días veintidós al treinta y uno de diciembre de dos mil doce, así como los días uno, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de enero, dos, tres, cuatro, cinco, nueve y diez de febrero de dos mil trece.

Lo anterior de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, 3, 159 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



puesta y en vista de la incompatibilidad de las acciones planteadas por el Estado de Oaxaca, con las que se pretende obtener una declaración de que la porción territorial en disputa pertenece a su territorio, así como la declaratoria de invalidez de diversos actos y normas.

88. Asimismo, manifiesta que la demanda presentada por el Estado de Oaxaca, en la que demandó tanto el reconocimiento de los límites territoriales que deban regir entre ambos Estados y la invalidez de diversos actos y normas, fue presentada fuera de los plazos de 30 y 60 días que exige la ley reglamentaria de la materia.<sup>74</sup>

89. No obstante lo anterior, ante las conclusiones alcanzadas por este Tribunal Pleno en los considerandos tercero de precisión de la litis y cuarto de oportunidad, resulta innecesario pronunciarse sobre las anteriores causas de improcedencia.

90. En consecuencia, sólo se analizarán los motivos restantes hechos valer por el Estado de Chiapas durante este procedimiento.<sup>75</sup>

#### **a. Litisconsorcio pasivo necesario**

91. El Estado de Chiapas afirma que la presente controversia de límites resulta improcedente, ya que debió llamarse a los Estados de Veracruz y Tabasco como demandados y no como terceros interesados, pues a su parecer, cualquier decisión que se emita podría terminar afectando el territorio de alguna de estas entidades federativas.

92. Al respecto, conviene recordar que tanto Veracruz como Tabasco fueron llamados al presente procedimiento contencioso como terceros interesados, en vista de la vinculación que tanto la parte actora como demandada atribuyeron a dichas entidades federativas en sus respectivos escritos y a fin de que se manifestaran ante la posibilidad de que se vieran afectados sus límites territoriales.

<sup>74</sup> Estas causas se advierten en dos escritos presentados el diecinueve de agosto de dos mil diecinueve y el cinco de marzo de dos mil veintiuno, ubicados en el tomo XXI, fojas 22057-22061 y tomo XXII, fojas 22846-22859.

<sup>75</sup> También fueron manifestadas en los mismos escritos referidos en el pie de página anterior.



93. En ese sentido, se considera que tal determinación escapa, en este momento, de un análisis de la procedencia de las acciones de delimitación territorial ejercidas por los Estados de Oaxaca y Chiapas, ya que tales argumentos tendrán que ser valorados al resolverse el fondo de la presente controversia de límites, sin que puedan ser analizados *a priori* como se pretende.

94. Por lo que ante tal situación, se estima que debe desestimarse la causa de improcedencia planteada.<sup>76</sup>

## **b. Litispendencia**

95. De acuerdo con el Estado de Chiapas, la presente controversia de límites resulta improcedente, con fundamento en el artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, ya que afirma que se encuentra pendiente de resolución la controversia constitucional 5/2012 remitida al Senado de la República por esta Suprema Corte y en la que existen identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez, a los del presente asunto.

96. Al respecto, debe desestimarse, pues no existe constancia en los autos de este expediente que acredite la admisión o trámite de ese conflicto de límites por parte del Senado de la República y tampoco hay noticia de algún pronunciamiento por parte de dicho órgano que pudiera paralizar la procedencia de este mecanismo contencioso entre entidades federativas.

97. Asimismo, del Decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el quince de octubre de dos mil doce, no se desprende algún mandato, disposición o precepto transitorio que limite el conocimiento de algún asunto sometido previamente a consideración del Senado de la República, por lo que no existe obstáculo cons-

<sup>76</sup> Resulta aplicable al presente caso la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e 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."



titudinal o legal para que esta Suprema Corte pueda conocer de este conflicto de límites territoriales.

98. De modo que, ante la ausencia de directrices específicas para esos supuestos, se reitera que el cambio constitucional implementado al artículo 46 constitucional proveyó de una posibilidad única al Estado de Oaxaca para que promoviera un conflicto de límites territoriales ante esta Suprema Corte y, en ese sentido, debe reconocerse que no existe impedimento para el ejercicio de su acción.

99. Finalmente, cabe señalar que durante el trámite del presente asunto, el director general de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Senadores refirió que la controversia constitucional 5/2012 había sido turnada a la Comisión de Límites de las Entidades Federativas de dicho órgano el dieciséis de agosto de dos mil doce.<sup>77</sup>

100. Sin embargo, dicha manifestación no es suficiente para acreditar la existencia de un conflicto de límites pendiente de resolución, máxime que, como se dio cuenta en el apartado anterior, el once de diciembre de dos mil doce, el propio Senado de la República reconoció su falta de competencia para resolver esta clase de conflictos y aprobó el "Acuerdo de la Mesa Directiva para el Resguardo

---

<sup>77</sup> Mediante proveídos de cinco y catorce de diciembre de dos mil doce, el Ministro instructor requirió al Senado de República a fin de que se remitieran las constancias de la controversia constitucional 5/2012 remitidas a ese órgano.

Al respecto, el director general de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Senadores informó que la controversia había sido turnada a la Comisión de Límites de las Entidades Federativas de dicho órgano el dieciséis de agosto anterior.

Posteriormente, sólo hizo referencia a la determinación tomada por el Senado de la República en el "Acuerdo de la Mesa Directiva para el Resguardo de los Documentos Referentes a Resolver Controversias Sobre Límites Territoriales Considerándose como Asuntos Concluidos", por lo que manifestó que no se podía dar cumplimiento al requerimiento referido.

En el auto de admisión dictado el veinte de diciembre de dos mil doce por la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dio cuenta de tal situación y se refirió que únicamente se tendrían a la vista las constancias que obran en el cuaderno de antecedentes de la controversia constitucional 5/2012 que obran en este Alto Tribunal, reservándose el derecho del Estado de Oaxaca para que solicitara tales constancias de estimarlo necesario.

Finalmente, mediante proveído de tres de septiembre de dos mil diecinueve, se desestimó la solicitud del Estado de Chiapas para que se requiriera al Senado de la República la devolución de autos y todos los documentos relacionados con la controversia constitucional 5/2012, dado el contenido del acuerdo de once de diciembre de dos mil doce, emitido por el Pleno de ese órgano legislativo y en vista de que en el archivo de este Alto Tribunal existen copias certificadas de ese expediente.

Véase el tomo I, fojas 662 a 687 y tomo XXI, fojas 22079-22082.



de los Documentos Referentes a Resolver Controversias Sobre Límites Territoriales Considerándose como Asuntos Concluidos", que estableció el resguardo de los expedientes formados con los documentos referentes a los casos de conflictos sobre límites territoriales considerándose como asuntos concluidos, lo que evidencia su falta de intervención en éste y otros conflictos que fueron presentados ante ese órgano legislativo.

101. Por tanto, debe desestimarse la causa de improcedencia que se invoca.

### **c. Cosa juzgada e imposibilidad jurídica para analizar esta controversia**

102. En relación con el anterior punto, el Estado de Chiapas manifiesta que existe cosa juzgada en la presente controversia, pues considera que tanto el desechamiento de la controversia constitucional 5/2012 confirmado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el "Acuerdo de once de diciembre de dos mil doce", emitido por el Senado de la República, representan un pronunciamiento y norma jurídica individualizada que puso fin a una controversia de límites originada a partir de la publicación del Decreto 008 de veintitrés de noviembre de dos mil once, emitido por la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso de Chiapas, mediante el que se creó el Municipio Belisario Domínguez.

103. Por lo que afirma que tal cuestión no puede volver a analizarse en este asunto.

104. A juicio de este Tribunal Pleno y conforme a los antecedentes narrados en el considerando anterior, deben desestimarse las anteriores causas de improcedencia, pues aun cuando se considerara que existe identidad entre ambos procedimientos, lo cierto es que nunca existió conocimiento por parte de esta Suprema Corte sobre esa litis, sino que en su momento sólo se reconoció la incom-

---

También se advierte como un hecho notorio, que mediante auto de 30 de septiembre de 2019 dictado en la controversia constitucional 304/2019, el Ministro instructor desechó por falta de interés legítimo una controversia promovida por el Estado de Chiapas en contra del oficio de 9 de julio de ese mismo año, en el que la directora general de Asuntos Jurídicos del Senado de la República manifestó no estar en aptitud legal de atender favorablemente su petición de devolver a esta Suprema Corte, la demanda y todos los documentos relacionados con la controversia constitucional 5/2012, proveído que quedó firme ante falta de impugnación por parte de esa entidad federativa.





petencia de este Alto Tribunal para conocer de ese conflicto, ante el marco constitucional que se encontraba vigente en esa época.

105. De igual manera, el acuerdo respectivo emitido por parte del Senado de la República no constituye un pronunciamiento que haya resuelto o siquiera indique alguna consideración sobre el presente conflicto de límites, pues se reitera que dicho acto sólo demuestra la falta de intervención de este órgano en todos los conflictos que fueron sometidos a su consideración.

106. En ese sentido, se estima que estas determinaciones no pueden tener el alcance de generar un pronunciamiento vinculante que inhabilite el ejercicio de una acción sobre límites territoriales o que restrinjan el alcance de la resolución que pudiera emitir esta Suprema Corte, dado que es evidente que a la fecha no existe alguna definición sobre la situación jurídica y territorial entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.<sup>78</sup>

107. Conforme a estos motivos se desestiman las causas de improcedencia hechas valer por el Estado de Chiapas, y al no advertirse oficiosamente alguna otra o la existencia de algún convenio de límites pendiente de discusión o aprobación por parte del Senado de la República en términos del artículo 46 constitucional que pudiera supeditar la presente resolución, se procederá al estudio de fondo de este asunto.

#### SEXTO.—**Delimitación gráfica de la presente controversia de límites.**

<sup>78</sup> Al respecto también resulta aplicable por analogía el siguiente criterio, de rubro y texto siguientes (P./J. 47/2008): "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA ACTOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE SOBRESEYÓ. Conforme a la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la controversia constitucional es improcedente contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, de lo que se deduce que la indicada causa de improcedencia tiene como requisito, por regla general, que reunidas las circunstancias de coincidencia ahí previstas, en el juicio anterior exista pronunciamiento de la autoridad judicial en relación con las normas generales o actos que se impugnan en el nuevo juicio. Ahora bien, si en una controversia constitucional se decreta el sobreseimiento, tal situación no lleva a sobreseer en otra promovida con posterioridad contra los mismos actos y autoridades y señalando los mismos conceptos de invalidez, pues al no haberse hecho en la primera pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto, los actos impugnados no fueron materia de una ejecutoria dictada con anterioridad, no surtiéndose la causal de improcedencia referida."



108. Como se señaló anteriormente, la litis en esta controversia constitucional se centrará exclusivamente en esclarecer cuál es la línea divisoria entre Oaxaca y Chiapas, conforme a los distintos argumentos, pruebas y alegatos que fueron presentados a lo largo de este procedimiento.

109. A continuación se presentan las pretensiones territoriales expresadas por ambas entidades federativas, originadas a partir de la creación del Municipio de Belisario Domínguez por parte de Chiapas en el año dos mil once.

110. Cabe señalar que los mapas aquí referidos fueron aportados por la perito oficial en geografía y cartografía, al dar respuesta a las preguntas 1 a 6 del cuestionario mediante el cual se desahogó esa prueba y se presentan en este apartado únicamente por sus efectos ilustrativos.

#### Oaxaca (planteamiento inicial del escrito de demanda)

111. En su escrito de demanda, la parte actora sostiene –después de hacer referencia a la evolución que ha tenido el territorio oaxaqueño– que el límite territorial con Chiapas puede desprenderse de la ubicación de los siguientes puntos **trazados de Norte a Sur**, ubicados, según su dicho, en las coordenadas que a continuación se precisan:<sup>79</sup>

- Cerro de los Martínez, ubicado en las coordenadas UTM Y 1'894,925.6230 y X 407,699.8200

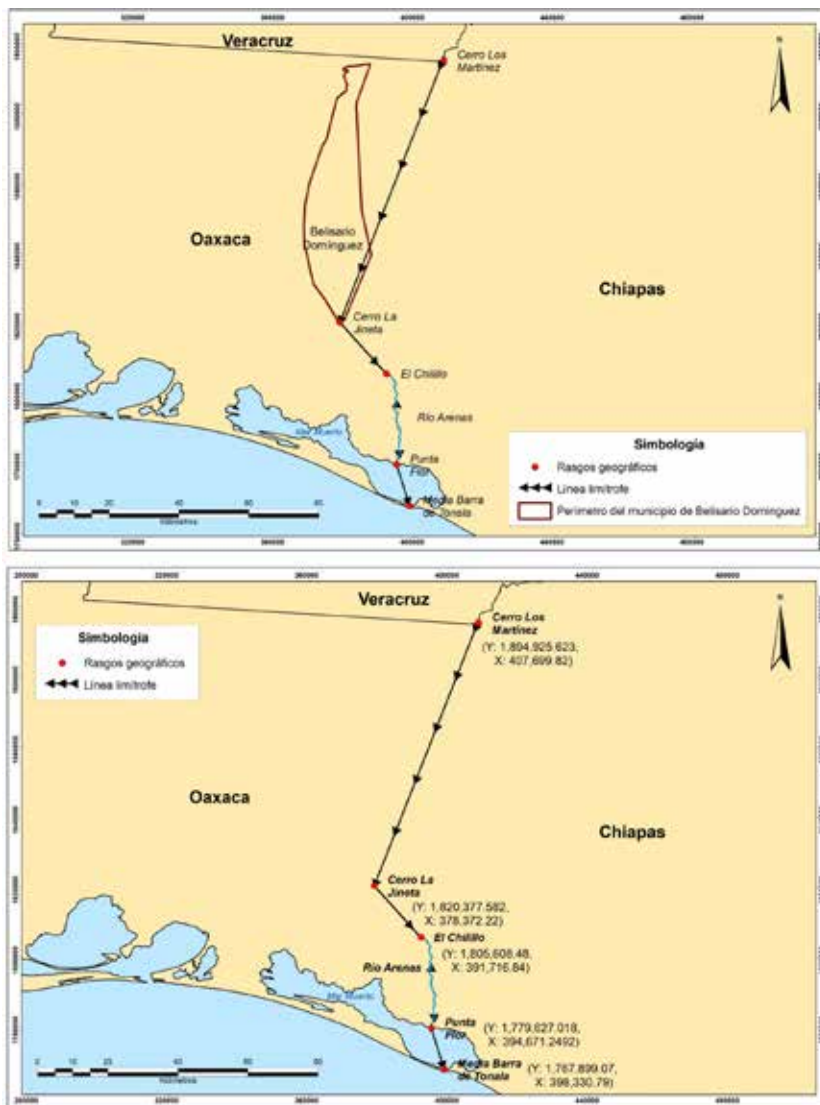
- Cerro de la Jineta, ubicado en las coordenadas UTM Y 1'820,377.5820 y X 378,372.2200

- El Chilillo, ubicado sobre el margen del Río de las Arenas en las coordenadas UTM Y 1'805,608.4800 y X 391,716.8400

- Punta Flor, ubicado en la desembocadura del Río de las Arenas en las coordenadas UTM Y 1'779,627.0180 y X 394,671.2492

- Punto Medio de la Barra de Tonalá, ubicado en las coordenadas UTM Y 1'767,899.0700 y X 398,330.7900.

<sup>79</sup> Véanse las páginas 35 y siguientes del escrito de demanda.



Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 1. Línea limítrofe planteada por Oaxaca al formular su escrito de demanda. Fuente: Elaboración propia a partir de las coordenadas planteadas por el Estado de Oaxaca en su escrito de demanda. Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."



112. Siguiendo la línea limítrofe antes reseñada, a continuación se muestra de manera gráfica la ubicación del Municipio Belisario Domínguez, con las coordenadas que fueron presentadas en su respectivo anexo técnico, acto realizado por el Estado de Chiapas que detonó la presente controversia.

*Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 3. Línea limítrofe planteada por Oaxaca al formular su escrito de demanda y el Municipio Belisario Domínguez. Fuente: Elaboración propia a partir de las coordenadas planteadas por el Estado de Oaxaca en su escrito de demanda y el Decreto de creación del Municipio Belisario Domínguez. Periódico oficial Número 337-2a, sección del 23 de noviembre de 2011, Decreto Número 008. Secretaria General de Gobierno del Estado de Chiapas Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019".*

#### **Chiapas (planteamiento en la contestación de demanda y reconvención)**

113. Al dar contestación a la demanda formulada en su contra, Chiapas manifiesta que la creación del Municipio en conflicto se dio dentro de territorio chiapaneco, pues la línea limítrofe que la divide con Oaxaca no es la propuesta por esta última.

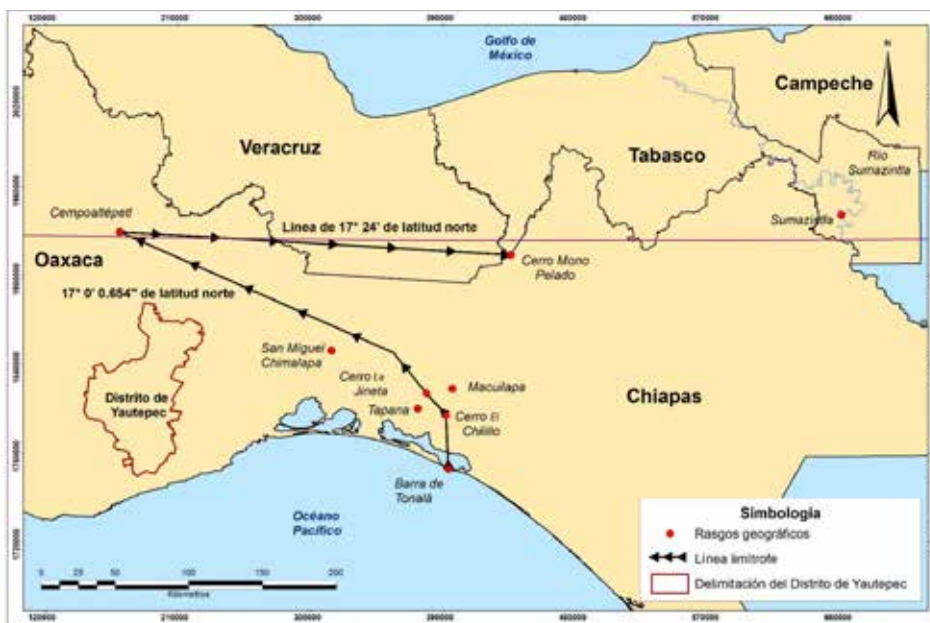
114. En efecto, sostiene Chiapas que la línea limítrofe no es la que parte del "Cerro de los Martínez" con dirección al "Cerro de la Jineta" para de ahí trasladarse al "Chilillo", después a "Punta Flor", terminando en la "Media Barra de Tonalá", pues en primer término, dicha línea está trazada de Norte a Sur, amén de que los puntos denominados "Cerro de los Martínez" y "Punta Flor" no deben ser tomados en consideración, ya que la línea entre las entidades federativas en conflicto debe ser la misma que en su momento sirvió de división territorial entre la Nueva España y Guatemala, la cual aparece en el Diario Oficial de la Federación de primero de enero de mil ochocientos noventa y cuatro, que señala:

"... tomando la dirección del mar Pacífico al Golfo de México, desde la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes, a los 17°24' de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Zumazintla a la orilla del río del mismo nombre, bajando por este río a un ángulo hasta el nivel de



Huehuetlán, a los 15°30' ídem, y volviendo a subir hasta el cabo de las puntas en el Golfo de Honduras. Todas las poblaciones y tierras de la izquierda de esta línea quedaron a la NE o al virreinato de México, y todas las de la derecha a Guatemala, formando respectivamente los límites de las provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán ..."

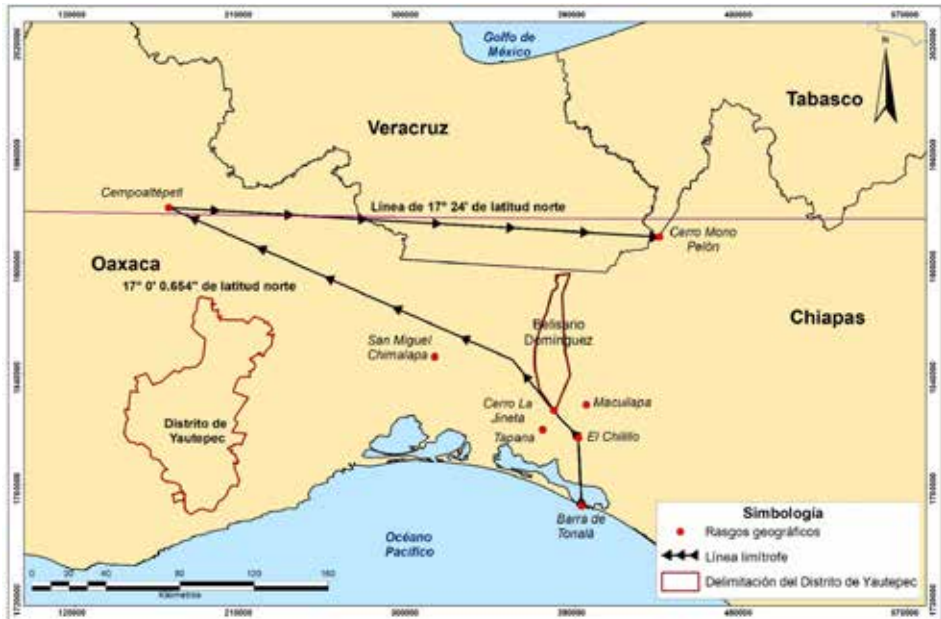
115. La línea limítrofe planteada por Chiapas vista de manera gráfica, y aun cuando se encuentra a debate en el presente asunto la ubicación específica de determinados rasgos geográficos, es la que aparece en el siguiente mapa:



Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 5. Línea limítrofe planteada por Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción. Fuente: Elaboración propia a partir de los rasgos geográficos descritos por el Estado de Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción. Regionalización de los Municipios de Oaxaca con base en el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. INEGI Carta topográfica 1: 50 000. Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."



116. Contrastada la línea limítrofe planteada por Chiapas, el Municipio de Belisario Domínguez no invadiría territorio oaxaqueño, como se advierte de la siguiente imagen.



Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 6. Línea limítrofe planteada por Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvenición y el Municipio Belisario Domínguez. Fuente: Elaboración propia a partir de los rasgos geográficos descritos por el Estado de Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvenición. Regionalización de los Municipios de Oaxaca con base en el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Carta topográfica de INEGI 1: 50 000. Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."

117. Cabe señalar que Chiapas pretende que la línea limítrofe con Oaxaca sea inicialmente la prevista en el Diario Oficial de la Federación antes referido; sin embargo, también alega que ello siempre y cuando se acepte una modificación, ajustada a un punto que hoy confluye con el territorio de Tabasco, lo



que se desprende del escrito de reconvencción en contra de Oaxaca, donde manifestó que la línea limítrofe entre ambas entidades federativas debía ser la siguiente:

"... tomando la dirección del Mar Pacífico al Golfo de México, parten desde la Barra de Tonalá, a los 16° de latitud Norte, al Cerro El Chilillo, hoy denominado Cerro de San Francisco, ubicado entre los poblados de Tapana (Tapanatepec) y Maquilapa (Macuilapa), dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, para luego llegar al 'Cerro de la Jineta', haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la misma latitud y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla, a la orilla del río del mismo nombre, **con la salvedad que se señala en el párrafo siguiente.**

"En la inteligencia de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de una demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, don José Ángel Toledo, en 1733 ..."

#### **Oaxaca (planteamiento en la contestación a la reconvencción)**

118. Al dar respuesta a la reconvencción formulada en su contra, el Estado de Oaxaca se retractó de su posición original en el sentido de que la línea limítrofe debe ser la que parte del Cerro de los Martínez con dirección a la Jineta, de ahí al Chilillo, después a Punta Flor, para de ahí terminar en la Media Barra de Tonalá, pues aceptó que el límite entre ambas entidades federativas debía ser la línea trazada para dividir la entonces Nueva España de Guatemala, misma que aparece en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de enero de 1894.

119. Sin embargo, en relación con dicha línea, disiente de la ubicación geográfica de algunos de los puntos, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

"... d) Con relación a la prestación contenida en el inciso l) de la demanda reconvenccional, consistente en '... la declaración, determinación y reconocimiento de los límites territoriales que corresponden al Estado de Chiapas,



frente al Estado de Oaxaca, desde su Federación a los Estados Unidos Mexicanos y conforme a lo confesado por la parte actora en el inciso c), del punto 1, apartado VI, de su demanda, visible en el segundo párrafo de la página 11, y siguiendo el límite histórico entre los Reinos de la Nueva España y de Guatemala determinado en los trabajos ejecutados por el Lic. Gasca y el Lic. Antonio López de Cerrato en los que se fijó la línea general de límites del Reino de la Nueva España en 1549 con la salvedad de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de la demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, Don José Ángel de Toledo en 1733 ...'

"Haciendo la aclaración a su señoría, que los límites que describe el Estado de Chiapas, en el segundo párrafo de esta prestación denominado con el inciso l) de su escrito de reconvenición (último párrafo de la hoja 69 y primer párrafo de la hoja 70 de su escrito de reconvenición) no coinciden con los límites que describen del año de 1549, precisamente en el Apéndice, anexo número 5 denominado situación de la República, límites y superficie, del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, que son los límites materia de la presente litis, puesto que se repite y se insiste, fueron ya aceptados voluntariamente por el Estado de Chiapas, razón por la cual al Estado de Chiapas no le asiste razón y derecho para variar arbitrariamente los límites del referido Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, ya que en el primer párrafo de esta misma prestación, el Estado de Chiapas sólo hizo una única salvedad, consistente en '... que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de la demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, don José Ángel de Toledo, en 1733 ...', misma salvedad, que se repite y se insiste, ya fue aceptada en el presente escrito de contestación de demanda reconvenicional por el Estado de Oaxaca que representamos, razón por la cual no aceptamos los límites que propone el Estado de Chiapas fuera de esta misma salvedad acabada de describir, y esto obedece a que nos asiste la razón legal histórica, como lo demostraremos con las pruebas legales oportunas en la secuela de la presente demanda de controversia constitucional.





"Derivado de nuestras pruebas, que desde este momento ofrecemos en la presente controversia constitucional, no es procedente esta línea divisoria en la forma en que el Estado de Chiapas lo plantea, respecto de la ubicación de los puntos denominados 'La Barra de Tonalá', 'Chilillo' y el 'Cerro de los Mixes', toda vez que, como explicaremos detalladamente en líneas posteriores, la 'Barra de Tonalá' la confunden con una 'Isla'; el punto denominado 'El Chilillo', lo confunden con un Cerro denominado 'San Francisco' y el 'Cerro de los Mixes', lo confunden con el Cerro 'Margarita Mixes' o 'Nudo Mixteco' y lo ubican a la altura del Distrito de Yautepec, siendo que en dicho lugar no existe ni ha existido nunca, un punto limítrofe del Estado de Oaxaca con el Estado de Chiapas.

"En estas condiciones, habiendo coincidido el Estado de Chiapas y nuestra entidad federativa en que se debe establecer como línea limítrofe entre ambas entidades federativas, la línea que fue fijada en el año de 1549, como divisoria entre el Virreinato de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, lo procedente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por voluntad expresa de los Estados contendientes de Oaxaca y Chiapas, determine que dicha línea prevalezca como divisoria entre ambas Entidades Federativas, conforme lo dispone precisamente el Apéndice, anexo número 5, denominado situación de la República, Límites y superficie, del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, que es del tenor literal siguiente con la salvedad descrita anteriormente:

"... El Lic. Gasca desempeñó su cargo, y fue auxiliado notablemente por el Lic. Antonio López de Cerrato, presidente de la Audiencia de Guatemala en 1549. De las determinaciones tomadas, y de los trabajos ejecutados en aquella fecha, resulta que se fijó la línea general de límites del Reino de N.E. o más bien, del virreinato del N.E. tomando la dirección del mar Pacífico al Golfo de México, desde la Barra de Tonalá a los 16° de Latitud Norte, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha; haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes, a los 17° 24' de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla a la orilla del río del mismo nombre, bajando por este río en un ángulo hasta el nivel de Huehuatlán a los 15° 30' ídem, y volviendo a subir hasta el cabo de las



Puntas en el Golfo de Honduras ... Todas las poblaciones y tierras de la izquierda de esta línea, quedaron a la N.E. o al virreinato de México, y todas las de la derecha a Guatemala, formando respectivamente los límites de las provincias de Oaxaca Veracruz y Yucatán (lo negrito de las letras, el subrayado y mayúsculas de las mismas y lo destacado en amarillo es nuestro) ...'

"Por lo que en la fase probatoria de esta controversia constitucional, se deberán desahogar todos los medios necesarios y suficientes para precisar la ubicación exacta de los puntos limítrofes ahora transcritos, y en los que hemos coincidido las partes, tanto en la demanda principal como ahora, en la demanda reconvenicional ...<sup>80</sup>

" ...

"Sobre la base legal de que el territorio de Oaxaca comprende hasta la línea recta, que va del Cerro de la Jineta hasta el Cerro de los Mixes, ubicado a los 17° 24' de la misma latitud Norte, Cerro de los Mixes que es punto trino de los Límites de las provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán, nuestro Estado de Oaxaca ahora acepta la pretensión del Estado de Chiapas, de que prevalezca como línea limítrofe entre ambas Entidades, la línea divisoria establecida entre el Reino de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, trazada en el año de 1549 ...<sup>81</sup>

" ...

"Ahora bien, habiendo coincidido ya, los Estados contendientes de Oaxaca y Chiapas en que el límite entre nuestras entidades federativas debe fijarse con base en la línea divisoria entre el Virreinato de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, establecida legalmente en el año de 1549 como ya se ha demostrado, se reitera que aceptamos plenamente la línea limítrofe establecida en aquel año y vigente hasta esta fecha, con la limitante destacada, que el

<sup>80</sup> Ver páginas 8 a 10 del escrito de contestación a la reconvenición,

<sup>81</sup> Ver página 14 del escrito de contestación a la reconvenición,



punto denominado Cerro de los Mixes no debe confundirse con los puntos denominados Mt Mixes, Mte Mijes, Mte Mixes y Mixes, sino que el punto denominado Cerro de los Mixes debe ubicarse precisamente donde los sitúa el Apéndice, anexo número 5, denominado situación de la República, límites y superficie del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, que es ubicarlo a los 17° 24' de la misma latitud Norte, mismo Cerro de los Mixes que es punto trino de los límites de las provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la intendencia de Yucatán), y nunca donde pretende ubicarlo el Estado de Chiapas, a la altura del Distrito de Yautepec, en el interior del Estado de Oaxaca ...<sup>82</sup>

" ...

"En consecuencia, en el Norte, el punto limítrofe entre el Estado de Chiapas, y el Estado de Oaxaca, lo constituye el punto denominado Cerro de los Mixes, ubicado a los 17° 24' de la misma latitud Norte, Cerro de los Mixes que es punto trino de los Límites de las provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la Intendencia de Yucatán), dado que nuestro Estado de Oaxaca ahora acepta la pretensión del Estado de Chiapas, de que prevalezca como línea limítrofe entre ambas entidades federativas, la línea divisoria establecida entre el Reino de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, trazada en el año de 1549.

"Mismo Cerro de los Mixes, que vendrá a constituirse en un punto tetraíno de colindancia entre los Estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco, como ha ocurrido en el pasado.

"Por otra parte, debe decirse a su señoría, que la línea limítrofe que plantea el Estado de Chiapas, al ubicar el Cerro de los Mixes a la altura del Distrito de Yautepec en el Estado de Oaxaca o en el Nudo Mixteco también en el Estado de Oaxaca, y de dicho punto, en línea recta al Cerro Mono Pelado, es

<sup>82</sup> Ver página 18 del escrito de contestación a la reconvencción,



insostenible porque estas afirmaciones no concuerdan con el Tratado de Límites de 1549, porque en el Distrito de Yautepec o en el Nudo Mixteco en el Estado de Oaxaca, no existe un cerro llamado Cerro de los Mixes, y que además cumpla con los otros dos requisitos de este mismo Tratado de 1549, descrito en el Apéndice, anexo número 5, denominado situación de la República, límites y superficie, del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, que es en primer lugar ubicar al Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la misma latitud Norte, y en segundo lugar, que este mismo Cerro de los Mixes sea un punto tetraíno de límites territoriales de las provincias de Oaxaca, Veracruz y Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la intendencia de Yucatán) y Guatemala (cuando Chiapas formaba parte de la capitanía de Guatemala), ya que nunca, ni en el pasado ni en el presente, ya sea como provincias, departamentos, en el Virreinato de la Nueva España y en la intendencia de Guatemala, los Estados de Oaxaca, Veracruz, Yucatán (cuando Tabasco formaba parte de la intendencia de Yucatán) y Guatemala (cuando Chiapas formaba parte de la capitanía de Guatemala), han tenido su punto tetraíno de colindancias en el Distrito de Yautepec o en el Nudo Mixteco en el Estado de Oaxaca, como ahora lo pretende el Estado de Chiapas, como lo demostraremos durante la secuela procesal de la presente controversia constitucional ...'

"...

#### "Conclusiones

"Con base en todo lo expuesto, podemos afirmar con total certeza que el punto denominado Cerro de los Mixes está ubicado al Noreste de nuestra Entidad Federativa a los 17° 24' y coincide con la zona donde actualmente se ubica el cerro conocido como Cerro Mono Pelado o Cerro Mono Pelón ubicado a los 17° 18' 47.05" conocido como punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas. De igual manera se puede afirmar con certeza que dicho cerro no se ubica y nunca se ha ubicado a la altura del Distrito de Yautepec como afirma el Estado de Chiapas. Lo anterior atento a las siguientes consideraciones que se plantean a manera de conclusión del análisis exhaustivo que hemos plasmado en los apartados precedentes.



"Primero: como lo muestran numerosos estudios y el mapa etnográfico de García y Cubas de 1885, los Mixes habitaron el área donde se localiza el vértice tradicional de los Estados de Tabasco, Veracruz, Oaxaca y Chiapas.

"Segundo: los mapas analizados y referenciados en el presente escrito nominan e ilustran al Cerro de los Mixes, ubicándolo a los 17° 24'. Asimismo, estos mapas, describen ríos y lugares que se mantienen hasta nuestros días y que nos permiten ubicar al Cerro de los Mixes cercado o coincidente con el punto denominado Mono Pelado o Mono Pelón, actual punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas.

"Tercero: la línea que va de la Barra de Tonalá al Cerro de los Mixes que hemos sostenido en este escrito, corresponde a la orientación del Pacífico al Golfo como se describe en el tratado de 1549.

"Cuarto: aun analizando la carta XVI del Atlas Mexicano de García Cubas, que presenta el Estado de Chiapas como prueba, así como los mapas editados por el gobierno de Chiapas de Secundino Orantes, Manuel Carrascosa y Fermín Ferrer, tenemos que: en la parte Sur ilustran la línea limitrofe aparentemente en la Isla de León; sin embargo, al ubicar los restantes accidentes geográficos corresponde a la Barra de Tonalá. Siguen con rumbo al Golfo de México dejando a Tapanatepec a la izquierda, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, se dirigen al punto trino entre Oaxaca, Veracruz y Chiapas, que los autores señalan ciertamente a los 17° 23' de latitud Norte al igual que el Cerro de los Mixes en la latitud 17° 24', como lo menciona el Diario Oficial de 1o. de enero de 1894, refiriéndose al tratado de límites entre la Nueva España y Guatemala de 1549.

"Asimismo los mapas ilustran acertadamente el Río Taconchapa, que nace con el nombre de El Pedregal a los 17° 20' latitud Norte del Cerro Mono Pelón y continúa señalando con veracidad la ubicación de: Pichucalco, Sayula ligeramente al Noreste, Ostuacan al Este y Magdalenas al Sureste del límite conocido actualmente como Cerro Mono Pelón, en el cual plasman asertivamente éste, como punto trino entre los Estados de Veracruz, Oaxaca y Chiapas.

"En consecuencia, con estos medios probatorios exhibidos por el Estado de Chiapas, se sostiene que la línea limitrofe y el punto denominado Cerro de



los Mixes está arriba del Cerro Mono Pelado o Cerro Mono Pelón propuesto y sostenido por nuestra entidad federativa.

"Quinto: el vértice de Oaxaca, Tabasco y Chiapas es ancestral como lo mencionan las relaciones histórico-geográficas de la gobernación de Yucatán (Mérida, Valladolid y Tabasco), de la historiadora Mercedes de la Garza (coord.) Instituto de Investigaciones Filológicas, centro de Estudios Mayas, UNAM, 1983, cuya transcripción dice: 'Confina también esta provincia (Tabasco) con la de Teguantepeque y Guajaca, aunque algo apartada. Es término de la Nueva España, desde las sierras por la parte del este confina con la ciudad de Chiapa, distrito de la Audiencia de Guatemala' ..."

120. De este modo, la línea limítrofe planteada por Oaxaca al dar contestación a la reconvención sería la siguiente:

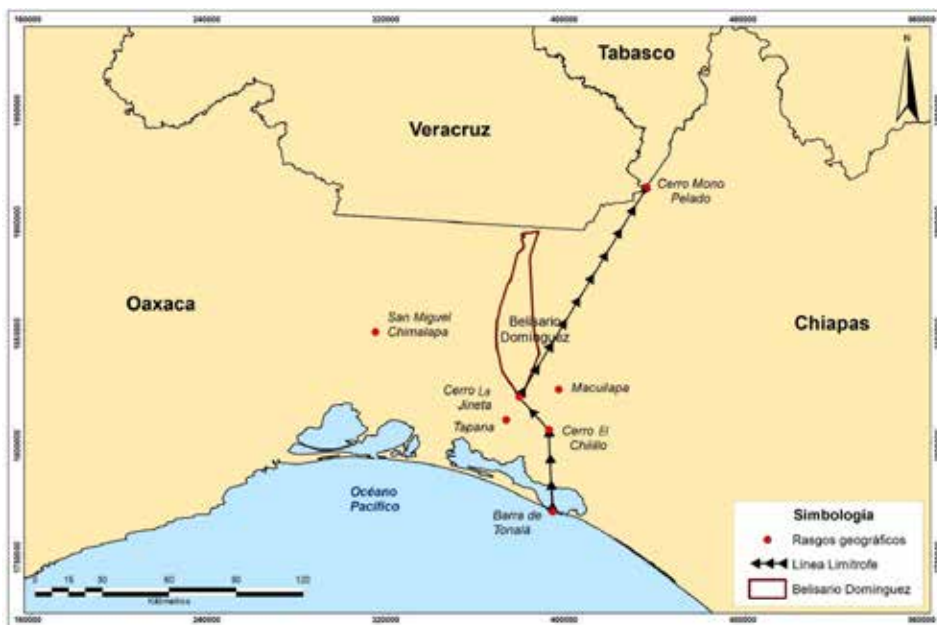


Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 7. Línea limítrofe planteada por Oaxaca al contestar la reconvención. Fuente: Elaboración propia a partir de los rasgos geográficos planteados por el Estado de



*Oaxaca al contestar la reconvenición. Carta topográfica de INEGI 1: 50 000. Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."*

121. Finalmente, se muestra la ubicación del Municipio de Belisario Domínguez de aceptarse la línea limítrofe propuesta ahora por Oaxaca:



*Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 8. Línea limítrofe planteada por Oaxaca al contestar la reconvenición y el Municipio Belisario Domínguez. Fuente: Elaboración propia a partir de los rasgos geográficos planteados por el Estado de Oaxaca al contestar la reconvenición. Carta topográfica de INEGI 1: 50 000. Decreto de creación del Municipio de Belisario Domínguez, Periódico Oficial Número 337-2a, sección del 23 de noviembre de 2011, Decreto Número 008. Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas. Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."*

**SÉPTIMO.—Consideraciones en relación con el marco constitucional y probatorio que será utilizado para resolver la presente controversia de límites.**



122. Como se expuso en los considerandos precedentes, el tema central a resolver por este Tribunal Pleno consiste en definir cuáles son los límites entre Chiapas y Oaxaca.

123. Para lo cual, en principio, debe acudir al Texto Constitucional que en su artículo 40 dispone que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, así como por la Ciudad de México.

124. Actualmente integran la Federación, en términos del artículo 43 constitucional, los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> El texto original de este artículo 43 preveía que las partes integrantes de la Federación se integraban por los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo. Sin embargo, este precepto ha experimentado diversas reformas desde su promulgación, las cuales se enlistan a continuación.

**Reforma constitucional del 7 de febrero de 1931:** Dicha reforma tuvo como propósito dividir el entonces territorio de Baja California en dos, dando lugar al territorio Norte de Baja California y territorio Sur de Baja California, sirviendo de línea divisoria entre ambos el paralelo 28o de latitud Norte, en términos del también reformado artículo 45 constitucional.

**Reforma constitucional del 19 de diciembre de 1931:** Con esta reforma, se pretendió eliminar lo que hasta ese entonces era el territorio de Quintana Roo, repartiendo su superficie entre los Estados de Campeche y Yucatán.

**Reforma constitucional del 16 de enero de 1935:** Esta reforma tuvo por objeto constituir nuevamente el territorio de Quintana Roo, asignándole la superficie que tenía hasta antes de la reforma de diecinueve de diciembre de mil novecientos treinta y uno.

**Reforma constitucional del 16 de enero de 1952.** La reforma en comento tuvo por objeto convertir el entonces territorio Norte de Baja California en entidad federativa, atribuyéndosele la superficie territorial que tenía entonces el territorio Norte de Baja California.

**Reforma constitucional del 8 de octubre de 1974.** A raíz de esta reforma constitucional desaparecieron los últimos territorios existentes hasta esa fecha, pues Quintana Roo y Baja California Sur se convirtieron en entidades federativas.





125. Si bien el Texto Constitucional señala de manera enunciativa a las entidades federativas, lo cierto es que no se precisa cuál es la superficie territorial de cada una, ni las líneas limítrofes existentes entre las mismas, pues el artículo 45 ha señalado desde su promulgación en 1917, que los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

126. Asimismo, de los trabajos del congreso constituyente tampoco se desprende algún pronunciamiento, manifestación, o referencia a algún instrumento que pudiera servir para clarificar cuales son los límites de las distintas entidades federativas, como se desprende de la siguiente transcripción.

"[Artículo 45]

"26o. Sesión ordinaria 29/12/16

"Ciudadanos diputados:

"Siguiendo el criterio que se ha impuesto la comisión de no tratar por ahora cuestiones territoriales, y cuyas razones ha dado a conocer en el dictamen del artículo 44, se ha permitido modificar el dictamen del artículo 45 del Proyecto de Reformas del C. Primer Jefe, y someterlo a la aprobación de vuestra soberanía en los siguientes términos: 'Artículo 45. Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultades en cuanto a éstos.'

"[Artículo 44]

"26o. Sesión ordinaria 29/12/16

"Ciudadanos diputados:

---

**Reforma constitucional del 13 de abril de 2011.** Esta reforma sólo tuvo por objeto modificar la denominación de la entidad federativa de Coahuila a Coahuila de Zaragoza.

**Reforma constitucional del 29 de enero de 2016.** Esta reforma sólo tuvo por objeto modificar la denominación del Distrito Federal a Ciudad de México.

**Reforma constitucional del 17 de mayo de 2021.** Esta reforma sólo tuvo por objeto modificar la denominación de Michoacán a Michoacán de Ocampo y Veracruz a Veracruz de Ignacio de la Llave.



"El artículo 44 del Proyecto de Reformas del C. Primer jefe, propone se agreguen al Distrito Federal los distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijado el lindero con el Estado de México sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y Monte Bajo.

"Una Comisión del Estado de México se ha acercado al C. Primer jefe con el objeto de tratar sobre la segregación que sufriría dicho Estado, de aprobarse el artículo, y esta Segunda Comisión de Reformas Constitucionales ha sido informada por aquella que el C. Primer jefe no insiste en su proyecto, que al parecer tenía fines militares.

"Por otra parte, la comisión se ha impuesto un criterio que se permite exponer a vuestra consideración, consistente en no tocar por ahora cuestiones territoriales, y para ello tiene las siguientes razones:

"I. Las cuestiones territoriales son, por su naturaleza, delicadas; con frecuencia lastiman muchos intereses adquiridos, principalmente aquellos que no son puramente materiales, como los del cariño innegable que cada uno de nosotros tiene por su Estado natal, tal como se encuentra en el momento.

"II. Las leyes constitucionales han señalado procedimientos tardíos para reformar la constitución territorial del país, con el objeto de que al hacerse una de éstas, se procede con un criterio de justicia y político, escuchando previamente a las Legislaturas Locales, como órganos políticos, en una palabra, allegándose el mayor número posible de datos para que, si resultan ofendidos algunos intereses locales, haya por el contrario, una presunción de justicia, cuando una gran mayoría de la nación apruebe dicha reforma.

"III. Por último, si el Congreso Constituyente trata la cuestión territorial, pretendiendo alguna modificación, se expone a no arreglar nada, dejando descontentos a muchos al tocar ciertas cuestiones muy delicadas que, por el momento, se reflejarían en protestas políticas para retardar el advenimiento de la paz, y perdería un tiempo precioso que debe consagrar a otra clase de reformas, que son por el momento las que están llamadas a resolver el problema constitucional, uno de los más principales que tiene en cartera la Revolución."



"[Dictamen definitivo de los artículos 43, 44, 45 y 48]

"63o. Sesión ordinaria 26/01/17

"Ciudadanos diputados:

"Con fechas 27 y 28 de diciembre pasado esta 2a. Comisión presentó un dictamen sobre los artículos 43, 44, 45 y 48 del proyecto de reformas del C. Primer jefe, que se refieren a la división territorial; pero como se creyó preciso allegar mayores datos para que este Congreso estuviera en aptitud de resolver tan grave problema, aquellos dictámenes que proponían no tocar por ahora la cuestión, por parecer impolítico y peligroso, fueron retirados.

"El C. Primer jefe se ha servido hacer conocer a esta comisión las razones capitales que hay que tomar en cuenta para resolver acertadamente la organización territorial del país y principalmente el ensanchamiento del Distrito Federal que, según puede verse en el proyecto, debe comprender, de su extensión actual, los distritos mencionados en el artículo 44, para que comprenda todo el valle de México.

"El mismo C. Primer jefe ha manifestado a esta comisión su vehemente deseo de que, si el Congreso no acepta sus propósitos, conste, cuando menos, en los archivos del mismo y se haga presente en los debates, la intención que a él lo ha inspirado, con el objeto de que en el próximo Congreso constitucional ya pueda trabajar sobre una idea que es buena y que es útil.

"Los propósitos del C. Primer jefe son militares, políticos y civiles: El Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesible, y debiéndose aprovechar esas fortificaciones naturales, es muy fácil de defenderlas. Hacer de la Ciudad de México, comprendiendo toda esta circunscripción una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera.

"Además, el Valle de México ha hecho una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bastarían para su subsistencia, y se presta para que, dependiendo directamente del presidente de la República, que acuerda con el



gobernador del Distrito, se implanten los adelantos modernos en maquinarias y procedimientos agrícolas, de tal manera, que se pueda conseguir una especie de cultivo intensivo, y por lo tanto, el máximo de producción.

"Hay algunos pueblos actualmente que, aunque no dependen del Distrito Federal, se encuentran; sin embargo, más cerca de él y más lejos de los Estados a que pertenecen y, en ese concepto, es más conveniente para ellos depender legalmente del Gobierno del Distrito, tanto como para su comercio como para el progreso de su cultura en general.

"Haciendo del Valle una circunscripción distinta, independiente, esto es, una entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en lugar especialmente adecuado para ese objeto, y puede lograrse con esto, también, la mayor independencia de los Estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el poder del centro que aquellas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellos que no son del régimen interior de cada Estado.

"Estas son, en general, las razones que fundamentan el proyecto del C. Primer jefe.

"La comisión se permite presentarlas, ampliando sus anteriores dictámenes, y la asamblea, en vista de ellas, resolverá en definitiva lo que estime más conveniente para los intereses públicos.

"Para que los señores diputados tengan en cuenta las peticiones que ha habido sobre cuestiones territoriales, a continuación se presenta una lista de ellas:

"Los Ayuntamientos de San José Mulegé, de San Antonio y Todos Santos y de Santa Rosalía, en la Baja California, piden la erección de este Territorio en Estado.

"La comisión ha tomado informes sobre la población de la Baja California, y según los que ha obtenido, sabe que dicha población no llega a la cantidad que exige la Constitución. Además, le parece necesario y conveniente que ese



territorio dependa directamente de la Federación, para que sea objeto de una vigilancia y de un cuidado más estrictos.

"El ciudadano presidente municipal de Juchitán, los vecinos de los distritos de Juchitán y Tehuantepec, la iniciativa de los CC. Diputados Rivera Cabrera y José F. Gómez, un memorial de varios vecinos de Tehuantepec, apoyando esta última iniciativa el presidente municipal de Salina Cruz y el Ayuntamiento de Juchitán, piden que se erija en entidad federativa el Istmo de Tehuantepec.

"Para la resolución definitiva de esta cuestión por la asamblea, la comisión estima de su deber informar que ese propósito es de las simpatías del C. Primer jefe.

"Contra estas iniciativas hay protestas de los vecinos de Sultepec, de los de Dexcani, Jilotepec, Estado de México, y la del Partido Constitucionalista de Oaxaca. Un escrito del distrito de Taxco, en que se manifiesta conformidad en pertenecer al Distrito Federal.

"Los Municipios de Tepetzintla, Anizatlán, Olintla y Xolapa, pertenecientes a la sierra de Puebla, desean constituirse en nuevo Estado, que lleve el nombre de Zempoala.

"Un memorial C. Tobías Soler, pidiendo que el nuevo Estado de Nayarit se llame de Carranza.

"La diputación de Querétaro ha presentado una iniciativa para que se reforme la actual división territorial entre los Estados de Guanajuato, Querétaro y México.

"Contra esta iniciativa existen protestas de la diputación de Guanajuato y de los siguientes distritos del propio Estado: Jerécuaro, San José de Iturbide, Salamanca, León y Purísima del Rincón.

"El C. diputado Ramírez Villarreal presenta una iniciativa para la ampliación territorial del Estado de Colima, el cual, a su vez, se solicita sea agregado a Jalisco, por la diputación de ese Estado. Contra esta petición están las protestas del C. Octavio Campero y un memorial subscripto por el mismo y otros ciudadanos.



"También es preciso consignar protestas de la colonia Chiapaneca de México y de los vecinos del Estado de Chiapas contra cualquier intento de división territorial que pueda afectarlos.

"La diputación de Zacatecas combate los propósitos de un cambio con el Estado de Jalisco.

"Todos los anteriores memoriales constituyen los únicos datos que hay para resolver la cuestión territorial.

"La comisión no ha podido conseguir ni siquiera un buen mapa para poder examinar las diversas pretensiones territoriales y poder formarse juicio exacto, juntamente con otros datos estadísticos indispensables para esta cuestión, de la conveniencia o inconveniencia de alterar la división actual de las entidades.

"...

"Con estos datos y con los demás que en la discusión de esta materia se presenten sobre los diversos interesados a esta honorable asamblea, ella resolverá en definitiva lo que juzgue conveniente; en el concepto que la comisión propone para su aprobación y presenta de nuevo sus primitivos dictámenes en su parte resolutive, modificando solamente el artículo 48.

"...

"Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.'

"...

"Artículo 45. Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos."



127. Como se advierte de los anteriores trabajos legislativos, el Constituyente de 1917 tenía conocimiento de la existencia de varios conflictos sobre límites entre las entidades federativas.

128. Asimismo, ante la ausencia de "... *siquiera un buen mapa para poder examinar las diversas pretensiones territoriales y poder formarse juicio exacto, juntamente con otros datos estadísticos indispensables para esta cuestión ...*", decidió que no era conveniente alterar la división de las entidades federativas y dejar que conservaran la extensión y límites que hasta ese momento habían tenido.

129. Por tanto, es evidente que ni el Texto Constitucional actual o los antecedentes que dieron origen a los artículos 43 y 45 de la Constitución Federal proporcionan alguna solución en cuanto a la superficie territorial y límites que definen a las entidades federativas, pues solo se menciona que conservan la extensión y límites que hasta mil novecientos diecisiete habían tenido, sin que tampoco exista algún otro mandato que precise estas cuestiones.

### **I. Antecedentes históricos relevantes para la solución de este conflicto de límites**

130. Ante la situación ya presentada, es necesario referirse a algunos apuntes históricos con el propósito de determinar si existe algún indicio sobre la línea divisoria entre Chiapas y Oaxaca.

#### **1. Época colonial**

131. Durante la época colonial existieron en principio dos grandes tipos de divisiones: la eclesiástica que dividió el territorio en porciones sujetas a jurisdicciones correspondientes a la jerarquía de la Iglesia; y la administrativa propiamente dicha –que es la que interesa a la solución de este asunto–, conforme a la cual se establecieron diversos distritos jurisdiccionales sujetos a las llamadas *audiencias*, que a su vez se subdividían en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> O' Gorman, Edmundo. "Historia de las Divisiones Territoriales de México". Editorial Porrúa; México; 2012, Pp. 5-6



132. La primer Real Audiencia fue la de México con residencia en la Ciudad de México Tenochtitlán, instaurada por Carlos I de España y V de Alemania (1500-1558), mediante cédulas reales de veintinueve de noviembre y trece de diciembre de mil quinientos veintisiete, señalando la primera de ellas lo siguiente:

"... Provincias comarcanas obedezcan a esta audiencia, créanle quatro oydores y un presidente.

"Don Carlos, Por la gracia de Dios Rey de Romanos Emperador, fempere doña Juana tu madre. El vos los nuestros gobernadores, y otras justicias, y Juezes qualesquier de la nueva España, y provincias della cabo de Onduras y de las ygueras, y Guatimala, Yucatan, Cocuniel y Panuco, y la Florida, y Río de las Palmas, y de todas las otras provincias, que ay y le incluyen desde el dicho cabo de Onduras, hasta el cabo de la Florida; anfi por la mar del sur, como por las costas del Norte, a los concejos, justicias, Regidores Caballeros escuderos, y oficiales, omes buenos de todas las ciudades villas, lugares de las dichas tierras provincias de fuero declaradas, cada uno de vos a quien esta nuestra carta fuere mostrada, o fuere traslado finado de escrivano público, della fupierdes en cualquiera manera, salud gracia. Sepades, que para la buena gobernación dellas dichas tierras, administración de la nuestra justicia, en ellas nos avemos acordado de mandar proveer una nuestra audiencia, y chancillería real, que aya quatro o dozes con nuestro presidente, que resida en la gran ciudad de Tenuchtitlán México, por fer el comedio de las dichas provincias, avemos mandado, que los dichos nuestros presidentes y oydores vayan luego a residir, y residan en ella, y usen y ejerzan los dichos oficios, y porque a nuestro servicio, y a la ejecución de la nuestra justicia, y a que todos la ayan, y tengan más cerca e remedio: conviene que todas ellas dichas provincias sean sujetas a la dicha nuestra audiencia real ..."<sup>85</sup>

133. Como se advierte de la cédula real antes señalada, el territorio de la entonces provincia de Guatemala, se encontraba bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de México; sin embargo, años después esta situación cambió, pues mediante real cédula del trece de septiembre de mil quinientos cuarenta y tres se

<sup>85</sup> Vasco de Puga, "Provisiones, cédulas, instrucciones para el gobierno de la Nueva España", Cultura Hispánica; Madrid; reimpresión de 1945; p. 145.





instauró la Audiencia y Chancillería Real de Santiago de Guatemala, a la cual se adscribieron, en lo que interesa a este asunto, las entonces provincias de Guatemala, Chiapas y Soconusco, que pertenecieron a dicha audiencia al momento de la independencia de México.<sup>86</sup>

134. El establecimiento de diversas audiencias perduró durante casi todo el periodo colonial; sin embargo, en el siglo XVIII, se estableció por la Corona Española una nueva división que derivó en la creación de las llamadas "Provincias internas", un nuevo sistema de "intendencias"<sup>87</sup> y el establecimiento de tres Gobiernos, que perduraron hasta la época de consumación de la independencia de México.

135. Esta división administrativa se configuró de la siguiente manera:

- Dos provincias internas

- 1. Provincias internas de Oriente: Gobierno del Nuevo Reino de León, Gobierno de la Colonia del Nuevo Santander, Gobierno de la Provincia de Coahuila, Gobierno de la Provincia de Texas.

- 2. Provincias internas de Occidente: Gobierno de la Nueva Vizcaya, Gobierno de las Provincias de Sonora y Sinaloa, Gobierno de la Provincia del Nuevo México.

- Doce Intendencias: México, Guadalajara, Puebla, Veracruz, Mérida, **Oaxaca**, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe.

- Tres Gobiernos: Tlaxcala, Vieja California, Nueva California

136. Cabe señalar que las diversas ordenanzas que establecían a las Intendencias remitían a un anexo denominado "*Razón de las Jurisdicciones y Terri-*

<sup>86</sup> O' Gorman, Edmundo. "Historia de las Divisiones Territoriales de México". Editorial Porrúa; México; 2012, Pp. 6-7.

<sup>87</sup> *Ibid.* Pp 24-25.



torios que se deben comprender en el distrito de cada una de las Intendencias de Provincia en el Reino de la Nueva España"; sin embargo, ese documento sólo permitía conocer cuáles eran las alcaldías o cabeceras que integraban cada intendencia sin que se estableciera alguna extensión o límite entre cada una de ellas.

137. De acuerdo con Edmundo O'Gorman esto se explica dado que "... en un sistema de gobierno como el nuestro la fijación de límites precisos es indispensable puesto que las entidades integrantes del territorio son personas jurídicas con derecho de soberanía sobre la extensión de su territorio. En la Colonia no fue lo mismo, y bastaba la enumeración de las cabeceras, con la lista de los pueblos, villas y rancherías sujetos a ellas".<sup>88</sup>

138. Así, expuesta la división territorial existente en la época colonial, es posible concluir que no se contempló una división específica que permita conocer las líneas limítrofes entre las entonces provincias e intendencias.

139. Por tanto, resulta necesario analizar si a partir de la independencia de México, existió algún Texto Constitucional o legal a través del cual se señale una división territorial, superficie y límite de la nación mexicana y sus respectivas entidades.

## **2. Antecedentes relevantes en el México independiente**

140. Consumada la independencia de México de la Corona Española, el siete de noviembre de mil ochocientos veintitrés se instaló formalmente un Congreso Constituyente que tuvo la tarea de elaborar el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada el treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro.

141. Los artículos 1o. y 7o. contenidos en el capítulo denominado "Forma de Gobierno y Religión" dispusieron lo siguiente:

"Artículo 1o. La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se

---

<sup>88</sup> *Ibid.* p. 3.



decía capitanía general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente."

"Artículo 7o. Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; **el de Oajaca**; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el del Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco), serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán."

142. De la anterior transcripción, destaca el reconocimiento de "Oajaca" como un Estado integrante de la recién creada Federación, aunque también es evidente la ausencia de Chiapas de este listado.

143. Lo que se explica en vista de que dicha provincia, perteneciente durante el virreinato a Guatemala, no había definido si se unía a la República Mexicana, si seguiría perteneciendo a Guatemala, o bien, si proclamaba su independencia, tal como se desprende de los trabajos legislativos plasmados en la sesión del veinte de diciembre de mil ochocientos veintitrés, donde se puso a discusión el citado precepto, y de la cual se transcribe lo siguiente:

"Distribución de las provincias.

"Fundó esta proposición el Sr. Mier diciendo, que Chiapas por ahora no se debe comprender ni excluir de la nación mexicana porque aquella provincia está dividida en partidos, uno que quiere la unión con México, otro que la quiere con Guatemala, y otro que quiere a la provincia independiente; que por parte del primero se han tomado las armas, y la Junta que gobierna la provincia les ha dicho que las deponga y se tratará pacíficamente de lo que más convenga.



"...

"Admitida la discusión dijo el Sr. Ramos Arizpe que la Comisión suspende por ahora hablar de las Chiapas, las provincias internas de oriente y occidente; y Tabasco, cuyo diputado está por llegar, y que a si la discusión del artículo se puede contraer a los demás Estados. En tal virtud retiraron la proposición sus autores ..."<sup>89</sup>

144. Si bien el artículo 7o. del Acta Constitutiva de la Federación enumeró a los Estados que la conformarían, no definió su demarcación exacta y en cuanto a la creación de nuevas entidades federativas, o bien, a la modificación de las mismas, el diverso numeral 8o. de la referida acta dispuso lo siguiente:

"Artículo 8o. En la constitución se podrá aumentar el número de los Estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos."

145. Las razones que tuvo el constituyente para redactar en esos términos el artículo transcrito obedeció al hecho de que no existían las condiciones necesarias para definir con precisión el número y límite territorial de cada entidad federativa, tal como se desprende de la sesión del veintiséis de diciembre de mil ochocientos veintitrés, de la que se transcribe lo siguiente:

"Demarcación territorial de los Estados

"Continuó la discusión del artículo 8o. del proyecto de acta constitutiva que quedó pendiente en la sesión del día 24.

"El Sr. Ramos Arizpe excitado por el Sr. Espinosa, manifestó, que este artículo se había puesto principalmente por las provincias internas, dando lugar a que mientras llega el caso de que se dé la constitución, proporcionen ellas y los demás Estados los datos necesarios para hacer las reformas convenientes sin

---

<sup>89</sup> Soberanes Fernández, José Luis (presentación). "Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824"; Consejo Editorial de la Cámara de Diputados; México; 2014; p. 148.



litigio entre los Estados, a cuyo fin la comisión se propone que el Congreso General decida tales puntos de un modo económico legislativo. Añadió que la comisión así como reconoce en cada diputado la obligación de observar constantemente cuál es la voluntad de la nación, así también reconoce en el Congreso un supremo regulador de esa voluntad, que la debe moderar cuando se precipite, que debe evitar el que se extravíe, en suma que debe usar de ella para la felicidad común, y procurar que no cause males en lugar de los bienes que debe producir.

"El Sr. González Carlmuero pidió que volviera el artículo a la comisión para que tenga presente la dificultad que ahora tendrán en admitirlo las provincias que son tan celosas de sus derechos según el sistema federal y de la integridad de su territorio, y la dificultad de conocer la voluntad general en un punto que no toca al interés de la Confederación. Opinó que no convenía hablar de modificaciones y reformas en el territorio de los Estados, hasta que se tengan los datos necesarios para ello.

"También se opusieron al artículo los Sres. Bustamante y Jiménez, el primero por la falta de noticas estadísticas, sin las cuales no se puede obrar con acierto en la materia; y el segundo porque señala como regla la voluntad general en un asunto que será de interés particular de pocos Estados.

"Los Sres. Patiño y Piedras sostuvieron el artículo, porque proporciona a los pueblos un camino de evitar legal y pacíficamente la infelicidad que puede resultarles de ser parte de un Estado y labrar su prosperidad uniéndose a otro. Con este motivo habló el primero de los deseos que tienen los pueblos que compusieron el departamento electoral del Sur de formar provincias separada, sobre lo cual se haría proposición al Congreso cuando sus preferentes atenciones lo permitieran.

"El Sr. Covarrubias se extendió sobre el territorio de los Estados y sobre su aumento la importancia de que el Congreso General sea siempre el que decida las diferencias que se susciten sobre su aumento o disminución: que proveerle de esa facultad, sería abrir la puerta a guerras civiles y a la destrucción del sistema federal ..."<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Soberanez Fernández; *Op Cit*; pp. 164-165.



146. Asimismo, la idea de que fuera el Congreso General el que resolviera sobre el aumento o disminución de las entidades federativas fue complementada con la facultad que se le otorgó para arreglar definitivamente sus límites, tal como se advierte del artículo 13, fracción V, que señala:

"13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:

"...

"V. Para conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias."

147. Al momento de discutirse dicha facultad, surgió la idea de que los Estados convinieran entre sí cualquier diferencia sobre límites territoriales, fijándoles un término prudente, transcurrido el cual el Congreso General resolviera lo conducente, tal como se desprende de la sesión del treinta y uno de diciembre de mil ochocientos veintitrés, de la que se transcribe:

"... Determinar límites de los Estados

"El Sr. Ramos Arizpe a nombre de la comisión propuso que se añadiera lo siguiente: 'Cuando no se hayan convenido entre sí'.

"El Sr. Espinosa habló de la justicia y prudencia con que el artículo señala una autoridad suprema que decida las diferencias que se susciten entre los Estados; que ellos no terminen pacíficamente; pero dijo que se debía prefijar cierto término, para que pasado sin haberse avenido los contendientes, usara el Congreso de su facultad.

"Hubo una ligera discusión sobre si esta parte del art. se había de tomar en consideración como está impresa, o añadiéndole lo que ha propuesto la comisión. El Congreso acordó que fuera del segundo modo.

"El Sr. Cañedo se opuso al art. por creer que atribuye al Congreso facultades judiciales, lo cual es un absurdo y una infracción del artículo que previene la división de los poderes. Que además debiendo existir un poder judicial para



los litigios generales de la Confederación, a él corresponde decidir los de que se trata.

"El Sr. Bustamante estuvo por la facultad que se discute. Dijo que a nadie correspondía más que al Congreso, porque él representa a toda la nación, que es la única superior a cada Estado. Que él obrará particularmente o como un amigable componedor, lo cual no atacaba de modo alguno la división de los poderes.

"El Sr. Guerra impugnó la adición que propuso últimamente la comisión, porque en caso de disputa sobre territorio u otras cosas podrían algún Estado de los contendientes valerse de intrigas u otros medios para lograr una transacción que perjudicase a toda la confederación, aumentando el poder de tal Estado en términos que lo hiciera preponderante y temible a los demás, lo cual es contra la base que se ha propuesto la Comisión ..."<sup>91</sup>

148. Sin embargo, la redacción final del artículo 8o. no estableció plazo alguno para que los Estados resolvieran sus conflictos de límites y con ello permitir que el Congreso General los fijara de manera definitiva, de modo tal que la conformación del territorio nacional, al aprobarse el Acta Constitutiva de la Federación, únicamente precisó el número de entidades federativas, sin demarcar sus límites.

149. Esta problemática continuó cuando se aprobó la Constitución Federal de mil ochocientos veinticuatro, cuyos artículos 1o., 2o., 5o. y 49, relativos a la demarcación del territorio nacional, el número de entidades que conformarían la Federación, su aumento o reducción, así como la solución sobre conflictos de límites, dispusieron lo siguiente:

"1. La Nación Mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia.

"2. Su territorio comprende el que fue el virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitánía general de Yucatán, el de las comandancias

<sup>91</sup> Soberanes Fernández; *Op Cit*; p. 177.



llamadas antes provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la Federación, luego que las circunstancias lo permitan.

"...

"5. Las partes de esta Federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: El territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

"49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

"...

"IV. Admitir nuevos Estados a la unión federal, o territorios, incorporándolos en la nación.

"V. Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

"VI. Erigir los territorios en Estados, o agregarlos a los existentes.

"VII. Unir dos o más Estados a petición de sus Legislaturas para que formen uno solo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas Cámaras, y ratificación de igual número de las Legislaturas de los demás Estados de la Federación.'."





150. El origen de los preceptos antes mencionados obedece a la discusión que sobre los mismos se produjo en el Congreso Constituyente, de cuyas sesiones destaca, para efectos de este asunto, lo relativo al tema de límites de la Federación, la anexión de Chiapas (concretada eventualmente el catorce de septiembre de mil ochocientos veinticuatro), así como la desaparición de la provincia de Tehuantepec y su reincorporación a Oaxaca, lo cual se advierte de las siguientes transcripciones:

"Sesión del 6 de abril de 1824.

"Demarcación del territorio

"Continuó la discusión sobre el artículo 1o. del proyecto de Constitución.

"El Sr. Rejón expuso que los Sres. que han creído inexacto el artículo porque el nombre de Nueva España no comprende a lo que se llama Nueva Galicia, se satisfarán sabiendo que debe ponerse virreinato de Nueva España, como lo acordó la comisión, aunque después se omitió por un equívoco la primera palabra. Que la observación sobre no estar exactamente marcados los límites de nuestro territorio hacia el Norte no puede satisfacerse del todo, porque faltan conocimientos puntuales, y además es bastante por ahora lo que dice el artículo. Que la provincia de las Chiapas se omitió, porque así lo dispuso el Congreso al dar el acta constitutiva, sin que después haya mandado otra cosa; y también se omitieron las provincias que ahora son Estados Unidos del centro de América, porque habiendo pronunciado su independencia de nosotros, y no constando que alguna o algunas estén por su unión a México, no se debe contar con ellas. Que se hizo mención expresa de las Californias para cortar disputas y pretensiones con los rusos, aunque serían ridículas por parte de éstos.

**"El Sr. Covarrubias fue de opinión que se pongan por límites los naturales, que son la Sierra de la gineta, y las costas de los mares de Norte Sur.**

"El Sr. Cañedo añadió a lo expuesto por el Sr. Rejón sobre las Californias, que según los papeles públicos de Europa, el rey de España, tenía hecho con el emperador de la Rusia un tratado secreto en que le cedía una de las Californias; y que aunque esto no podría haber tenido efecto sin consentimiento de las



otras potencias europeas, interesadas en el equilibrio de poder: se tuvo por conveniente para mayor precaución, expresar que las Californias pertenecen a la nación mexicana. Que por tanto, y lo demás que se ha dicho, el artículo era bastante y se debía aprobar según está.

"El Sr. Llave fue de opinión que la palabra independiente debía preceder a la de libre porque la idea libertad es posterior a la de independencia. Que en la designación del territorio, según la ha explicado la comisión, se comprende lo que se llamaba Guatemala, porque el antiguo virreinato de Nueva España, se extendió en ciertas cosas a aquellas provincias. Dijo que en su concepto lo mejor sería nombrar expresamente los Estados que componen la Federación, como en la constitución de Colombia se expresan las provincias de aquella República ..."<sup>92</sup>

"Sesión del 20 de mayo de 1824.

"Demarcación territorial

"Agregación de Chiapas a la Federación Mexicana

"Estando presente el Sr. Ministro de relaciones, se puso a discusión el dictamen sobre que se declare estar la provincia de las Chiapas pronunciada por su agregación a la república mexicana. Se leyó el voto particular de los Sres. Jiménez y Valle sobre que dicha provincia se pronuncie libremente si quiere pertenecer a México o Guatemala.

"...

"El Sr. Secretario del despacho de relaciones dijo, que la representación leída de la Junta de Chiapa, se funda en el supuesto de que el Supremo Poder Ejecutivo enviaba a aquella provincia una expedición militar que se destinó a Tehuantepec, y que el gobierno declara que no ha pensado ni piensa mandar tropas. Advirtió que la agregación de Chiapas le debe ser a México indiferente,

<sup>92</sup> Soberanes Fernández; *Op Cit*; pp. 279-280.



pues que esta Federación sin aquella provincia no será menos rica, ni menos poderosa; pero que no le debe ser indiferente el que Chiapas permanezca vacilante, porque es un país fronterizo, y que, por la extensión de sus costas sobre el mar pacífico, proporciona una invasión a nuestros enemigos exteriores. Dijo que el gobierno había pasado al Congreso todos los documentos relativos al asunto que se discute, y que poco tiempo ha recibió aquél una nota del gobierno de Guatemala con motivo de la expedición citada; cuyo documento podía leerse si el Congreso lo tenía a bien. Hizo presente que el cabildo eclesiástico de Chiapas; sin embargo de que aquella diócesis es sufragánea del arzobispado de Guatemala, ha consultado últimamente un punto eclesiástico al cabildo de esta metropolitana; que en Ciudad Real existe un partido fuerte por la unión a México, y que ésta ciertamente le conviene a aquella provincia."<sup>93</sup>

"Sesión del 1 de junio de 1824.

"Territorio nacional.

"Continuó la discusión del proyecto de Constitución.

"Artículo 2o. (Reformado por la comisión) 'Su territorio (el de la nación) es el comprendido entre los dos mares desde los confines de la República de Guatemala hasta los del Norte-América'.

"Se objetó contra este artículo que era muy vago, porque la expresión confines de Guatemala y de Norte-América, no señala límites fijos y aunque por una y otra parte hubiese introducción en nuestro territorio, siempre éste quedaría comprendido entre dichos confines.

"El Sr. Paz insistió en la observación que hizo cuando se discutió este punto otra vez, y dijo que, por lo respectivo a Guatemala, está pendiente el punto de Chiapas, y según que ésta se agregue a Guatemala o a México, así serán diversos los confines de nuestro territorio por aquel rumbo. La Comisión contestó que esa misma incertidumbre por lo respectivo a Chiapas y la falta de datos por la

<sup>93</sup> Soberanes Fernández; *Op Cit*; pp. 320-321.



parte que confinamos con los Estados Unidos del Norte, hacen imposible que se pueda hacer una demarcación exacta, como desean varios Sres. y la hubiera hecho la comisión; pero que siendo imposible, se ha contentado con la que presenta en el artículo, que por lo mismo que es muy general es menos arriesgada."<sup>94</sup>

"Sesión del 13 de septiembre de 1824.

"Delimitación territorial de la Federación Mexicana

"... El Sr. Paz después de repetir lo que ha dicho otras veces acerca de la importancia de comprender en los términos de la República los inmensos terrenos despoblados, que tiene esta América, y no están demarcados, fue de opinión que a lo menos se reservase, como lo hizo la Constitución española, al demarcar después por una ley constitucional los límites del territorio nacional.

"El Sr. Mier fue de este mismo sentir, y recomendó lo que ha dicho en otra ocasión sobre la importancia de evitar que los extranjeros se apropien nuestros inmensos terrenos despoblados, como han empezado a hacerlo los rusos.

"El Sr. Jiménez dijo que el artículo le faltaba la exactitud debida, pues sólo dice terrenos anexos, sin determinar cuáles son éstos, y dice islas adyacentes, sin enumerarlas o explicar la distancia a que deben estar para que se tengan por adyacentes, de suerte que el artículo en los términos en que está, da lugar a las mismas dudas y litigios que si nada dijera en cuanto a islas y terrenos, cuyos límites no son conocidos.

"La comisión contestó que careciendo de los datos necesarios para fijar con exactitud los límites del territorio nacional, tuvo que hacerlo con la posible aproximación, cubriendo en los términos que pudo el derecho de la República a los terrenos indeterminados de que otras veces se ha hecho mención; y para esto usó de las expresiones generales de anexos y adyacentes que se ven en el artículo, siendo de advertir que de este último se valió la Constitución española. Convino en adoptar la adición del Sr. Paz."<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Soberanes Fernández; *Op Cit*; pp. 335-336.

<sup>95</sup> Soberanes Fernández; *Op Cit*; p. 477.



"Sesión del 1o. de octubre de 1824

"Se presentó el Sr. Encargado de la Secretaría de Relaciones para dar cuenta, como lo hizo leyendo varios documentos, de haberse declarado la provincia de las Chiapas por su unión a la Federación mexicana, por medio de la junta formada al efecto; y que Soconusco intentaba agregarse a los Estados Unidos del Centro de América."<sup>96</sup>

"Sesión del 2 de octubre de 1824

"El Sr. Barbosa preguntó si se comprendía en el Estado de Oajaca el partido de Tehuantepec, y habiéndole contestado afirmativamente el Sr. Rejón, continuó impugnando la parte del artículo, insistiendo en las razones que se alegaron en las sesiones de 20 de diciembre y 29 de enero últimos, en que se trató este punto y se reducen principalmente a la disposición del Congreso anterior por la cual quedó Tehuantepec separado de Oajaca, y hecho parte de la nueva provincia del Istmo; a las ventajas de esta disposición, porque se poblaría aquel terreno y se fomentaría el comercio, pudiendo realizarse, como ya se pensaba seriamente, el proyecto de abrir un canal para la comunicación de los dos mares; a que en virtud de dicho Decreto que circulado por la Europa se proyectaron empresas de colonización del Istmo; y por último que Tehuantepec después de haber probado las ventajas de gobernarse con independencia de Oajaca, que no puede atender a su prosperidad, no ha de reunirse con gusto a aquel Estado.

"OAJACA y Tehuantepec

"... Continuó la discusión de la parte del artículo 5o. de la Constitución que trata de Oaxaca.

"El Sr. Envides dijo que no era justo ni útil al mismo Tehuantepec su separación de Oaxaca; porque el acceder con facilidad a la disolución de los Estados por la separación de los pueblos y partidos que los componen, sería muy perjudicial a la quietud y buen orden de que tanto necesita la nación para consolidar su independencia y libertad.

<sup>96</sup> Soberanes Fernández; *Op Cit*; p. 507.



"Que Tehuantepec si dista sesenta leguas de Oaxaca, mucho más dista de México, y así tendría más lejanas a sus autoridades supremas si queda de territorio. Hizo presente que solo la villa de Tehuantepec es la que ha solicitado la separación de Oaxaca. Leyó unas instrucciones del Congreso de Oaxaca, en que se manifiesta la buena disposición que tiene hacia Tehuantepec.

"El Sr. Rodríguez sostuvo que Tehuantepec debía separarse de Oaxaca. Leyó al efecto una breve noticia de la situación de aquel partido, su distancia de la capital de Oaxaca, su población y producciones. Concluyó diciendo que a la tranquilidad de Tehuantepec, y a su prosperidad convenía que no continuase unida a Oaxaca.

"Los Sres. Mier y Paz impugnaron la parte de que se trata, insistiendo el primero en lo que ha expuesto varias veces sobre la subsistencia del Decreto en que el Congreso anterior separó a Tehuantepec de Oaxaca. El segundo hizo presente que si Tehuantepec no quiere unirse a Oaxaca no se le debe precisar, aunque le sea conveniente porque no hay autoridad para hacer feliz a quien no quiere serlo.

"El Sr. Rejón reprodujo las razones alegadas en favor de la unión.

"La parte del artículo fue aprobada ..."<sup>97</sup>

151. De los trabajos legislativos antes transcritos destacan varios aspectos para la solución del presente asunto. El primero, consistente en que únicamente se enumeraron los Estados y territorios que compondrían la Nación Mexicana; el segundo, que una ley constitucional posterior fijaría los límites de la Federación; el tercero, que uno de los límites reconocidos con la entonces Guatemala y antes de que Chiapas se anexara al territorio nacional, era la Sierra de la Ginetá; y el último, que el territorio de Oaxaca recobraría lo que hasta ese momento correspondía al entonces territorio de Tehuantepec.

152. No obstante, es necesario puntualizar que la ley donde se fijarían los límites de la Federación a que se refiere el artículo 2o. de la Constitución de 1824 tampoco fue expedida.

<sup>97</sup> Soberanes Fernández; *Op Cit*; pp. 514-515.



153. En los siguientes años, persistió esta ausencia en la delimitación territorial del Estado Mexicano a pesar de que en los distintos ordenamientos supremos que rigieron después de la Constitución de 1824 se establecieron mandatos respectivos para que se realizara esta labor.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Por ejemplo:

Bases constitucionales del 23 de octubre de 1835

"Artículo 8o. El territorio nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional."

Constitución Centralista de 1836

"Ley Sexta

"Sexta. División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.

"Artículo 1. La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos."

"Artículo 2. El primer Congreso Constitucional, en los meses de abril, mayo y junio del segundo año de sus sesiones, hará la división del territorio en departamentos por una ley, que será constitucional."

"Artículo 3. Las juntas departamentales en el resto de ese año, harán la división de su respectivo departamento en distritos, y la de éstos en partidos; dando cuenta al gobierno y éste con su informe al Congreso para su aprobación. Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores, se dividirá provisionalmente el territorio de la República por una ley secundaria."

Ley Octava del 30 de diciembre de 1836

"1o. El territorio mexicano se divide en tantos departamentos cuantos eran los Estados, con las variaciones siguientes: ...

"2o. El que era Estado de Coahuila y Tejas se divide en dos departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo-México será departamento. Las Californias, Alta y Baja, serán un departamento. Aguascalientes será departamento con el territorio que hoy tiene. El territorio de Colima se agrega al departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agrega al departamento de México. La capital del departamento de México es la ciudad de este nombre.

"3o. El gobernador y junta departamental de Coahuila, ejercerán sus funciones solamente en el departamento de este nombre.

"4o. Cuando se restablezca el orden en el departamento de Tejas, el gobierno dictará todas las providencias necesarias a la organización de sus autoridades, fijando su capital en el lugar que considere más oportuno.

"5o. En el departamento de las Californias el gobierno designará provisionalmente la capital y las autoridades que deben funcionar, entre tanto se hacen las elecciones constitucionales.

"6o. Las juntas departamentales dividirán provisionalmente sus respectivos departamentos en distritos, éstos en partidos, y se nombrarán prefectos, subprefectos, Ayuntamientos y Jueces de Paz, según previene la ley constitucional.

"7o. Los juzgados de primera instancia se proveerán interinamente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27 de la Quinta Ley Constitucional."

El 30 de junio de 1838, el Congreso expidió una ley en cumplimiento a lo previsto en los artículos 1o. y 2o. de la sexta ley constitucional de 1836, a través de la cual se pretendió dividir el territorio en forma definitiva; sin embargo, dicha norma fue omisa en precisar la extensión y límites de los entonces departamentos, pues se limitó a señalar:



154. En lo que interesa para este caso, conviene destacar que mediante Decreto del once de septiembre de mil ochocientos cuarenta y dos, emitido por Antonio López de Santa Anna, se determinó unir el Territorio del Soconusco al entonces Departamento de Chiapas, que en su parte relativa señalaba:

"Antonio López de Santa Anna, etcétera, sabed: Que considerando que el Distrito de Soconusco perteneció al Departamento de las Chiapas desde que fue erigido en provincia durante la dominación española; que al proclamar su independencia en 1821, permaneció unido a la nación mexicana; que después de la caída del imperio en 1823, la mayoría del expresado departamento se mantuvo fiel a su acta de unión a la República; y a que últimamente los pueblos de Soconusco por medio de sus autoridades y en junta de vecinos han explicado libre y espontáneamente sus deseos de unirse para siempre a la gran nación mexicana, en uso de las facultades que me concede la séptima de las bases acordadas en Tacubaya y jurados por los representantes de los departamentos, he tenido a bien decretar lo contenido en los artículos siguientes:

"1. El Distrito de Soconusco queda unido irremisiblemente al Departamento de las Chiapas, y consiguientemente a la nación mexicana.

"2. El Distrito de Soconusco formará una prefectura del Departamento de las Chiapas, cuya capital será la villa de Tapachula, que se eleva desde hoy al rango de ciudad ..."<sup>99</sup>

155. Por otra parte, el veintinueve de mayo de mil ochocientos cincuenta y tres se emitió un Decreto por el cual se declaró como territorio al Istmo de Tehuantepec, desprendiéndose en una parte de lo que pertenecía a Oaxaca.

---

"El Congreso General, cumpliendo con lo prevenido en los artículos 1o. y 2o. de la Sexta Ley Constitucional, divide el territorio de la República en veinticuatro departamentos, que se denominarán de Aguascalientes, Californias, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tejas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, cuya extensión y capitales serán las que actualmente tienen, y la de Coahuila la ciudad del Saltillo."

<sup>99</sup> Dublán Manuel y Lozano José María; "Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República". México. Imprenta del comercio; 1876, número 2404.





"Artículo 1. Se declara vigente la ley de 15 de octubre de 1823, expedida por el congreso nacional, en los términos que se expresa en los artículos siguientes.

"2. Se declara territorio al istmo de Tehuantepec, comprendiendo el área de su superficie desde la Barrilla en el Seno Mexicano, de donde se trazará un meridiano que encuentre al Río de Huillapan; de allí seguirá el curso de este río por la orilla derecha hasta su origen, de donde se tirará una línea al paso de San Juan; desde este punto continuará el curso del río por la orilla derecha hasta su origen, de donde se llevará un meridiano a encontrar la costa del Océano Pacífico, todo según el plano publicado por el mayor Barnard.

"3. Habrá un comandante general que reasumirá el mando superior político del territorio, que se llamará del istmo de Tehuantepec, cuya jurisdicción comprenderá desde los puntos designados en la parte O.E. de Goatzacoalcos hasta los límites de Huimganguillo en la parte occidental.

"4. El comandante general y el jefe superior político deberá ser un general o jefe del ejército o de la marina.

"5. La capital del territorio será la villa de Minatitlán, donde residirá el gobierno y las autoridades políticas, pudiendo el comandante general variar temporalmente la residencia, según lo exijan las atenciones militares.

"6. La comandancia general se establecerá en los mismos términos y con igual dotación que las otras de la República; así como en la parte civil será desempeñado el gobierno con las facultades que la ley de 11 de mayo de este año comete a los gobernadores."<sup>100</sup>

156. A pesar de que el artículo 2o. de este Decreto delimitó la superficie afectada, los datos asentados en el mismo no resultan aptos para resolver la cuestión limítrofe existente en la actualidad entre Chiapas y Oaxaca, pues se refiere a puntos geográficos diversos a los que se encuentran sujetos a análisis en la presente controversia.

<sup>100</sup> Ibíd; número 3865.



157. Además de que la conformación de este territorio desapareció a la postre, una vez que fue aprobada la Constitución de 1857 y en la que se reconoció que el territorio mexicano quedaría integrado de la siguiente manera:

"Artículo 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares."

"Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California."

"Artículo 44. Los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja California, conservarán los límites que actualmente tienen."

"Artículo 45. Los Estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de Estados, los límites que han tenido como territorios de la Federación."

"Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar."

"Artículo 47. El Estado de Nuevo León y Coahuila comprenderá el territorio que ha pertenecido a los dos distintos Estados que hoy lo forman, separándose la parte de la hacienda de Bonanza, que se reincorpora a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila."

"Artículo 48. Los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarán la extensión y límites que tenían en 31 de diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo siguiente."

"Artículo 49. El pueblo de Contepec, que ha pertenecido a Guanajuato, se incorpora a Michoacán. La municipalidad de Aqualulco, que ha pertenecido a



Zacatecas, se incorporara a San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojo Caliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teul, que han pertenecido a Jalisco, se incorporan a Zacatecas. El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará a Tabasco."

158. Tal y como había sucedido anteriormente, el Constituyente de 1856 se abstuvo de establecer con precisión los límites de cada entidad federativa, pues de acuerdo con los trabajos legislativos que se obtienen de esa época, "la premura del tiempo y las condiciones sociales en que se encontraba la República hacían imposible cumplir con dicha tarea, además de que no se contaba con los suficientes documentos estadísticos que permitieran hacer una división científica".<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Como se desprende del dictamen elaborado por la Comisión Territorial que fue presentado para su lectura en la sesión del Congreso Constituyente del 26 de noviembre de 1856, que indicaba lo siguiente:

"Dictamen de la Comisión de división territorial, presentando al soberano Congreso extraordinario constituyente.

"Señor:

"Comprendiendo nuestra soberanía que la Revolución de Ayutla está destinada a preparar uno de esos cambios radicales y necesarios que deciden el porvenir de un pueblo ha procurado por lo mismo elevarse a la altura de las circunstancias sobreponiéndose a las vicisitudes de la situación, para favorecer el desarrollo de las ideas preponderantes y subvenir eficazmente a las emergencias de la época; pero como el espíritu del siglo ha obligado a la sociedad mexicana a recorrer en el corto periodo de treinta y cinco años, todo el espacio que media desde los tiempos del oscurantismo hasta el presente, quedan aún tantos abusos por reformar, tantas exigencias por satisfacer, que la completa regeneración del país es una obra a que sólo podrá dar cima la acción sucesiva de los elementos progresistas, combinada con los esfuerzos de una generación nueva y vigorosa. Entre los vicios de nuestra organización política reclama preferentemente la atención del legislador la división actual del territorio, puesto que la diversidad entre las demarcaciones administrativas, judiciales y religiosas, la circunstancia de encontrarse confundidos los límites políticos, e indeterminados los naturales, la posición excéntrica de algunas localidades respecto de sus capitales y el considerable número de esas entidades, inconvenientes y anómalas, a las que impropia mente se ha dado el nombre de territorios, son otras tantas rémoras para el planteo de cualquier sistema constitutivo, ora porque entorpecen la marcha del gobierno, ora porque dificultan las transacciones mercantiles, o bien, porque hagan importante o tardía la acción de los tribunales. Así es que apreciando la representación nacional toda la utilidad y urgencia de la reforma en este punto, tuvo a bien que se encargase de formularla una comisión especial, y cumple al deber de ésta el hacer a vuestra soberanía el homenaje de sus estudios y deliberaciones.



159. De este breve recuento histórico, es evidente que tampoco existe en el periodo anterior a 1917 algún instrumento normativo que haya delimitado el territorio mexicano y mucho menos que hubiera establecido o reconocido plenamente algún límite preciso entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, ya sea de forma amigable entre estas entidades federativas o por cualquier otra autoridad.

160. No obstante, resulta pertinente destacar que en el siglo XIX, el único instrumento normativo en que se intentó hacer una precisión en cuanto a la superficie del territorio mexicano, fue el realizado por Manuel Orozco y Berra, bajo las instrucciones de Maximiliano de Habsburgo, que tuvo como resultado la promulgación de una ley el trece de marzo de mil ochocientos sesenta y cinco, publicada en el Diario del Imperio, por la cual "se marcan los departamentos, territorios, islas, etc., que pertenecen a lo que se llamó República Mexicana".<sup>102</sup>

161. En este ordenamiento se estableció una división de 50 departamentos<sup>103</sup> y por primera vez se reconocieron algunos límites y demarcaciones específicas entre cada una de ellas.

162. En el caso de Chiapas y Oaxaca se estipuló lo siguiente:

---

"La premura del tiempo, el estado de agitación en que se encuentra la República y la falta de documentos estadísticos, fueron las dificultades más series (sic) que se presentaron a la comisión cuando trataba de adoptar un plan general que sirviera de norma a sus trabajos; creyendo por este motivo que no le era posible idear una división científica, ajena por otra parte de su instituto, ni internarse en la vida de las grandes innovaciones; sino que debía circunscribirse a obsequiar la voluntad explícita de los pueblos, procurando más bien la existencia que la felicidad de éstos, y desprendiéndose de todo espíritu de localismo y de partido, de todo celo exagerado, de toda idea sistemática, sin esquivar, empero, algunas cuestiones trascendentales iniciadas mucho tiempo ha, dilucidadas por la opinión y cuya inmediata solución afectaba los intereses de millares de ciudadanos ...". Véase: Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857; Senado de la República; México; reimpresión de 2007; p. 335.

<sup>102</sup> Segura, José Sebastián. Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano. Tomo IV. No. 111. 1865.

<sup>103</sup> Los 50 departamentos se integraban por:

Yucatán, Campeche, La Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oajaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide, Querétaro, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tancítaro, Coalcoman, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Álamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y Baja California.



"Departamento de Chiapas.

"Confina al Norte con el departamento de Tabasco en los lindes que a este se le señalaron hacia el Sur. Al Este con la República de Guatemala en la línea que marca el terreno ocupado por las tribus de Lacandones, y el que resulte definitivamente para el Soconusco. Al Sur con el mar Pacífico, quedando bajo su jurisdicción todas las Islas que le pertenecen y han pertenecido. Al Oeste el departamento de Tehuantepec, siendo límites entre ambos la prolongación más occidental del Río Seco hasta su nacimiento y una línea recta que parta de este punto y termine en la parte occidental de la Isla de León, que forma la barra de Tonalá. Su capital la ciudad de San Cristóbal.

"Departamento de Oajaca.

"Confina al Norte con los departamentos de Veracruz y Puebla, sirviendo de límites con el primero, los reconocidos entre los antiguos Estados o departamentos de Veracruz y de Oajaca, y con el segundo, el Río Quiotepec o Papaloapan hasta tocar los límites del antiguo departamento de Veracruz. Al Este con el departamento de Tehuantepec, en los confines que a éste se le señalaron hacia el Oeste. Al Sur con el departamento de Ejutla, sirviéndole de límite el Río de Tehuantepec, desde el punto en que lo corta el meridiano que limita a Tehuantepec, y desde este punto la corriente arriba del mismo Río de Tehuantepec, siguiendo el curso conocido con las denominaciones de Tavela, de Totolapa y de Tabiche, hasta cortar el paralelo 16° 45' latitud Norte; este mismo paralelo hasta donde toque el cauce del Río Atoyac, y después este mismo río hasta reunirse con el de Ixtayutla. Al Oeste con el departamento de Teposcolula, sirviéndoles de límite la corriente del Río Ixtayutla desde su unión con el Atoyac hasta el Sur del pueblo de Sahuatlán, de este punto, una línea recta a la fuente más inmediata de los ramales que forman el Río Tomaltá, el curso de este hasta incorporarse en el Río de Quiotepec. Su capital la ciudad de Oajaca."

163. Sin embargo, a la par de Chiapas y Oaxaca, en la zona de conflicto a que se refiere la presente controversia también se encontraban constituidos otros departamentos, como el de Tehuantepec y el de Ejutla, de modo tal que la división en departamentos planteada bajo el imperio de Maximiliano, si bien ofrece cierta claridad resulta insuficiente para poder definir en la actualidad una división



entre las entidades federativas que comparecen a la presente controversia constitucional.

### 3. Antecedentes geográficos relevantes

164. El hecho de que no se hubiere expedido la ley donde se fijaran los límites de los Estados que integran la Federación no implica que durante este periodo no se hubieren realizado importantes trabajos geográficos y cartográficos sobre México.

165. Desde 1825 se empezaron a desarrollar algunos de ellos con el ánimo de tener una clara construcción geográfica de la recién formada República Mexicana.<sup>104</sup>

166. De igual manera, entre los años de 1833 y 1839 se formó con la activa participación de Manuel Orozco y Berra la Sociedad de Geografía y Estadística,<sup>105</sup> la que durante casi todo ese siglo fue precursora en la realización de diversas cartas geográficas y otras actividades relevantes.

167. Entre ellas, destaca por su importancia la Carta General de la República de 1850, realizada por Antonio García Cubas que es considerada como la primera representación cartográfica de México.

168. Para el presente caso, la participación de estas figuras de la geografía mexicana resulta de suma importancia en la solución de la presente controversia de límites territoriales.

169. Consta en la historia del Congreso General de 1856 que se solicitó un informe al entonces Ministro de Fomento, Manuel Siliceo, sobre la división política del país, así como un censo general de toda la República. El censo general

<sup>104</sup> Manuel Orozco y Berra se refiere, entre otros, a los mapas levantados por la marina española, formados en el Depósito Hidrográfico de Madrid.

Orozco y Berra, Manuel. *Apuntes para la historia de la geografía en México*; Imprenta de D. Díaz de León; México; 1881; p. 421.

<sup>105</sup> Orozco y Berra; *Op. Cit.*, p. 422.



de población fue elaborado por Manuel Orozco y Berra, y contenía la siguiente introducción:

"... EXMO. SR:

"Para formar un censo general de toda la República, completamente satisfactorio y correspondiente al año que corre faltan multitud de datos; ya porque los Estados no han reunido los que con anterioridad se les pidieron, ya porque muchos de los que han mandado están trancos, y algunos por la manera con que están formados no satisfacen cuál se pudiera apetecer. Sin embargo, aprovechando lo que merece alguna confianza, y con las convenientes rectificaciones, se puede salir a un resultado que se acerque a la verdad y sirva de base para encontrarla si se tiene cuidado de ir haciendo aunque sea poco a poco las correcciones respectivas. Para lograr el objeto antedicho, me propongo encontrar el censo de cada uno de los diversos Estados y territorios de que la República se compone y formar en seguida el resumen general. Entro en materia."<sup>106</sup>

170. En lo que se refiere a los datos de Chiapas y Oaxaca y, en específico a sus posibles linderos, el censo en comento señala lo siguiente:

"Chiapas

"Confina al E. con la República Centro América, siendo la línea divisoria por Soconusco los ríos Tilapa, Tetacalaca y Nica, el Naranjillo y el paraje del Zapote y por Comitán el Río Neuton, la hacienda de San José, el patio de la Sachaná, la Piedra Redonda, el Cerro de Isbul y el Río Usumacinta, según las noticias estadísticas de D. Emilio Pineda, pues aún no se fijan oficialmente los límites; confina al N. con el Estado de Tabasco, sirviendo de lindero el Río Usumacinta según unos, el Río Chachacamas según otros, el cerro una legua adelante del pueblo de Amatan y el Río Mescalapa; al O. con el Estado de Oaxaca en el **Cerro del Chilillo adelante del de la Gineta**; y por el S. con el Océano Pacífico, en una extensión de 100 leguas de 25 al grado."<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Buenrostro, Felipe. Historia del primer y segundo Congresos Constitucionales de la República Mexicana: extracto de todas las sesiones y documentos relativos; Tipografía Literaria de Filomeno Mata; México; p. 447.

<sup>107</sup> Buenrostro; *Op. Cit.*, p. 449.



"Oaxaca

"Confina al N. con los Estados de Veracruz y Puebla; al O. con Puebla y Guerrero; al E. con el Territorio de Tehuantepec, y al S. con el mar Pacífico."<sup>108</sup>

171. En cuanto a la división política del país se presentó un informe elaborado por Antonio García Cubas, del cual se transcribe, en la parte que interesa, lo siguiente:

"Exmo. Sr.

"Desde que comencé la publicación del Atlas geográfico, estadístico e histórico de la República mexicana, tuve la idea de dedicar al ministerio del digno cargo de V.E. la carta general, que debe ser el complemento de esta obra. Mas como ahora se está formando la memoria que V.E. debe presentar a las Cámaras, he creído de mi deber emprender desde luego este trabajo, con el fin de que, siendo de la aprobación de V.E. pueda yo tener el honor de que se inserte en la memoria de que se trata.

"La Carta General de la República, es uno de los trabajos más importantes que puede presentarse, por ser indispensable, ya para consultar en los casos que se ofrecen en la administración, ya para el estudio de la geografía de nuestro país. Por esta razón he tenido en su desempeño la mayor dedicación, procurando reunir todos aquellos datos que son necesarios e importantes para su exactitud, de la que puede juzgarse por el informe que paso a dar a V.E., manifestando ante todo, que este trabajo no debe reputarse sino como verdaderamente geográfico.

"Para la formación de la referida Carta General, se tuvieron a la vista las cartas, mapas y demás datos que a continuación se expresan:

"...

<sup>108</sup> Buenrostro; *Op. Cit.*, p. 454.





"Oaxaca. Carta General de la Sociedad de Geografía.

"Chiapas. La misma y la que últimamente levantó el agrimensor D. Secundino Orantes.

"Aunque en esta carta se demuestran los límites entre el Estado y Centro América que en 1811 señaló D. Domingo Caballero, no fue posible fijarlos de la misma manera en la carta por las razones que se manifiestan al tratar de los límites de la República.

"...

"Situación de la República, límites y superficie

"La República mexicana forma una parte de la América Septentrional, y se extiende desde los 15° hasta los 32° 42' de latitud Norte, y desde los 12° 21' E y 18 O. del meridiano de su capital, o sea desde los 86° 44' 13" hasta los 117° O del meridiano de Greenwich. Confina por el Norte, con los Estados Unidos; por el Este con el Golfo de México y mar de las Antillas; por el Sur-Este con Guatemala, y por el Oeste y Sur con el Océano Pacífico. Sus límites con los Estados Unidos, con arreglo al tratado de la Mesilla, verificado el 30 de diciembre de 1853, son los siguientes: ...

"Éstos son los límites que se han fijado en la carta general, en la parte del Norte, no pudiendo hacerse lo mismo con la propia seguridad, con respecto a la de Centro América, por las razones que paso a indicar; **debiendo insertar primero los interesantes apuntes sobre los límites con Guatemala que debemos a. Sr. D. José Gómez de la Cortina que son como siguen:**

"Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala

"Verificada la conquista y reducción del país llamado Quauhtemalán o Quauhtemalí (pues de ambos modos se ve llamado en los escritos coetáneos) trataron los españoles, y muy especialmente los encomenderos, de determinar los límites para reducirlo a provincia y facilitar su administración. Mas como para



esto se valieron del sistema de misiones, las cuales se adelantaban o retrocedían según las circunstancias del momento, no podemos saber cuáles fueron los límites de la N.E. y de Guatemala, desde el año de 1524 hasta el de 1549. Sabemos que el soldado Sebastián Camargo obtuvo encomienda en valle formado por la pequeña cordillera del monte llamado **hoy de la Gineta**, y los documentos de esta concesión dicen terminantemente que aquella tierra y aquellos indios que se le daban a Camargo, eran del Reino de México o de la Nueva España, y esto se decía en 1525. Al mismo tiempo hay cartas o relaciones de los misioneros franciscanos, escritas en 1528 desde el pueblo de Xaltopetlán (hoy Jaltepec), y hablando del país en donde se hallaban dicen: 'en este nuevo Reino de Cuautemala'.

"En 1549 hubo dos acontecimientos que ya obligaron al gobierno a fijar los límites con alguna precisión: el ruidoso debate sobre la recaudación de tributos, y el segundo el pleito que siguió el marqués del Valle de Oaxaca sobre jurisdicción señorial; y de ambos acontecimientos resultó que el virrey de México conde de Tendilla, comisionó al Lic. Gasca, para que arreglase estos negocios. Aún no había salido este de México a desempeñar su comisión, cuando se descubrió en esta capital la famosa conspiración de los españoles Román y Vanegas, cuyos cómplices se refugiaron en Oaxaca y en Tehuantepec, y este nuevo acontecimiento aumentó la necesidad de determinar definitivamente los límites, de que se trataba.

"El Lic. Gasca desempeñó su encargo, y fue auxiliado notablemente por el Lic. Alonso López de Cerrato, presidente de la Audiencia de Guatemala en 1549. De las determinaciones tomadas y de los trabajos ejecutados en aquella fecha, resulta que se fijó la línea general de límites del Reino de N.E. **'tomando la dirección del mar Pacífico al Golfo de México, desde la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, dejando el primero a la izquierda, y el segundo a la derecha; haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa hasta el Cerro de los Mixes, a los 17° 24' de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla a la orilla del río del mismo nombre, bajando por este río en un ángulo hasta el nivel de Huehuetlán, a los 15° 30' id. y volviendo a subir hasta el cabo de las Puntas en el Golfo de Honduras'**. Todas las poblaciones y tierras de la izquierda de



esta línea, quedaron a la N.E. o al virreinato de México, y todas las de la derecha a Guatemala, formando respectivamente los límites de las provincias de Oaxaca, Yucatán y Veracruz. Esta línea tan irregular permaneció como límite de la N.E. hasta el año de 1599, en que el virrey conde de Monterey comisionó a Sebastián Vizcaíno para reconocer la costa de Tehuantepec. Ignoro los motivos que en aquella fecha tuvo el gobierno español para variar los límites; pero consta de una carta del Dr. D. Alonso Criado de Castilla (presidente de la audiencia de Guatemala), escrita en 27 de noviembre de 1599 al mismo Vizcaíno, con motivo de la apertura del puerto de Santo Tomás, o de Castilla, que se fijaron los límites (entre México y Guatemala) dando a esta provincia una extensión desde el 8° hasta poco menos de los 18° de latitud N.

"El 1678 el arzobispo virrey D. Fr. Payo Enríquez de Rivera, con motivo del arreglo de feligresías, y atendiendo a la extinción de varios pueblos y a la formación de otros nuevos, tanto en la frontera de Oaxaca como en las de Tabasco y Yucatán, varió de hecho los límites de estas provincias, de modo que quedaron perteneciendo al virreinato de México varios pueblos de la costa hasta el Río Huehuetlán por el lado de Guatemala, y otros en mayor número por el lado de Yucatán.

"Por último, al establecerse las intendencias (1787) se fijaron los límites entre México y Guatemala, comprendiendo a ésta, desde los 7° 54' hasta los 17° 49' de latitud N. y distribuyendo el distrito de su gobierno en trece provincias, que eran Soconusco, Chiapas, Suchitepec, Vera-Paz, Honduras, Icalcos, San Salvador, San Miguel, Nicaragua, Jerez de Choluteca, Tegusigalpa y Costa Rica.

"Posteriormente en 1794, queriendo el gobierno español formar nuevos mapas de la Nueva España, comisionó al capitán de navío D. Dionisio Alcalá Galiano, para que rectificase los puntos principales de cada frontera, y después de un maduro examen, en que tuvieron gran parte los jefes españoles Aristizabal y Bonavia, y Constanzó, **se fijó por punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala el Chilillo, y por punto de término de la frontera de Santa Fé de Bogotá, la antigua misión de Chiriquí**, conservando Guatemala la misma extensión en grados de latitud que se le dio en 1787.



"En 1797 mandó el gobierno español grabar y publicar las cartas geográficas ejecutadas por los capitanes de navío D. Dionisio Alcalá Galiano y D. Cayetano Valdés, comandantes de las fragatas Sutil y Mexicana, que reconocieron y rectificaron todos los puntos de la costa de las posesiones españolas sobre el Pacífico; y para determinar los límites de cada uno de los virreinos o gobiernos, nombró el gobierno español comisionados especiales residentes en ellos. En México fue nombrado D. Jacinto Caamaño, comandante de la fragata Aranzazú, el cual verificó los límites dados al virreinato de N.E. en 1794, y para esto se trasladó personalmente a la Guatemala, donde lo ayudó en sus trabajos con la mayor eficacia el presidente de aquella Audiencia, D. José Domas y Valle, jefe de escuadra de la armada española, marino no menos hábil que todos los demás que intervinieron en tan importante negocio. La carta geográfica de que hablamos no se grabó y publicó hasta el año de 1802, en el Depósito Hidrográfico de Madrid, esto es, diez años después, tiempo que se empleó en asegurar bien los límites de cada provincia o reino, y entonces se le aseguraron a Guatemala los mismos que se le asignaron en 1794, fijando con entera y absoluta precisión al partido de Soconusco, cincuenta y ocho leguas a lo largo de la Costa del Pacífico, desde los baldíos de Tonalá confinantes con la jurisdicción de Tehuantepec hasta el Río Tilapa, y dándole de ancho todo el espacio comprendido entre la Sierra y el mar.

"Los límites particulares de las trece provincias en que quedó dividido el gobierno de Guatemala, se fijaron igualmente en 1787, y con más particularidad los de aquella que confinaban con el virreinato de N.E. De éstas, las más importantes para México eran las de Soconusco y Chiapa; ya la primera se le fijaron por límites Tehuantepec por el O y el Río Tilapa por el E. Los de toda la provincia de Chiapas fueron Oaxaca por el O, Totonicapa y Suchiltepec por el E, Tabasco por el N, Yucatán por el N.E. y el mar Pacífico por el Sur. Estos mismos límites fueron confirmados y ratificados por real orden de 16 de Marzo de 1800, comunicada al capitán general de Guatemala, D. Antonio González de Saravia en 19 de Octubre de 1801, con motivo de la formación del mapa del Depósito Hidrográfico de Madrid, y son los mismos que se le dieron al Barón de Humboldt, y posteriormente al presbítero D. Domingo Juarros en 1804, en el supremo Consejo de Indias, por conducto del Ministerio de Estado.



"Como se ve por los anteriores apuntes, a la parte del Soconusco, que hoy forma uno de los distritos del Estado de Chiapas, se le asignó en 1787 por límite el Río de Tilapa, que aún se demarca en las cartas modernas, siendo por consiguiente este río la línea que nos separa de la República de Guatemala. Mas como la situación de este río no se ha fijado aún con exactitud, de aquí proviene que toda la línea divisoria sea muy incierta ..."<sup>109</sup>

172. "José Gómez de la Cortina, también conocido como el Conde de la Cortina, fue uno de los fundadores de la Sociedad de Geografía y Estadística, y a él se le deben estos apuntes referidos por Antonio García Cubas en el informe presentado ante el Congreso Constituyente de 1857. Aunque cabe señalar que en la presente controversia tanto la perito oficial en geografía y cartografía como el perito de Chiapas afirmaron que se desconocen las fuentes que se utilizaron para determinar estos límites territoriales y tampoco fue ubicada alguna referencia en sus obras respecto a estos célebres apuntes."<sup>110</sup>

173. Este mismo documento que realizó Antonio García Cubas a los límites entre Nueva España y Guatemala, basada en los apuntes del "Conde de la Cortina", fue retomada por el entonces secretario de Relaciones Exteriores Ignacio Mariscal al rendir su informe sobre el tratado de límites celebrado con Belice, el cual identifican las partes en el presente asunto como "Apéndice Anexo Número 5 denominado Situación de la República, límites y superficie", publicado en el Diario Oficial de la Federación de primero de enero de mil ochocientos noventa y cuatro.<sup>111</sup>

174. Es importante señalar que tanto Chiapas como Oaxaca reconocen que de este documento se puede apreciar la línea existente entre la Nueva España

<sup>109</sup> Buenrostro; *Op. Cit.*, Pp. 483-488.

<sup>110</sup> Según se desprende de las respuestas otorgadas por los peritos a la pregunta 13 del cuestionario conforme al cual se desarrolló la prueba pericial en geografía y cartografía, de contenido siguiente: "13. Diga el perito quién fue D. José Gómez de la Cortina, así como sus principales aportes a la geografía".

<sup>111</sup> Este documento fue ofrecido como prueba por Oaxaca e identificado como OX 33 (tomo I, foja 598), OX 184 (tomo XII, fojas 12194-12247 y tomo XV, fojas 15938-15990), así como por Chiapas identificado como CH 117, tomo XV, fojas 15847-15900), el cual tiene pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 129, 130 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.



y Guatemala y, por tanto, es la que debe ser utilizada para fijar el límite entre ambas entidades federativas.

175. Lo anterior, si se toma en cuenta que hasta antes de su anexión a México en 1824 la entonces Intendencia de Chiapa, formada por Soconusco, Ciudad Real y Tuxtla, colindaba en su extremo occidente con la entonces Intendencia de Antequera de Oaxaca, tal como lo reconoce Domingo Juarros, al señalar:

"... Este Reyno tiene el nombre de Guatemala, de la voz Quauhtemali, que en lengua mexicana quiere decir palo podrido, y por haber encontrado cerca de la Corte de los Reyes Kachiqueles, los Indios Mexicanos, que venían con Alvarado, un árbol viejo, y carcomido, pusieron este nombre a dicha Capital. De aquí se comunicó a la Ciudad, que fundaron los Españoles, y de ella a todo el Reyno. Otros lo derivan de las palabras U-hate-z-malha, que en lengua Tzendal significa, Cerro que Arroja Agua, aludiendo sin duda al monte, en cuya falda se fundó la Ciudad de Guatemala.

"Extiéndese el expresado Reyno, desde el grado 282, hasta el 295, de longitud, y desde el 8°, hasta el 17° de latitud septentrional: de suerte que de largo tiene 13 grados, que hacen 227 leguas castellanas, de 17 y media por grado, o 325 francesas, que caben 25 en grado; pero de camino se calculan más de 700 leguas desde el Chilillo raya lindante, con el territorio de la Audiencia de México, hasta Chiriquí, término de la jurisdicción de la de Santa Fé de Bogotá. De ancho abraza 9 grados desde las tierras más australes de Costa Rica, hasta las más boreales de la Provincia de Chiapa. Pero la extensión de la tierra entre uno y otro mar, donde más, llega a 180 leguas, y donde menos, no baja de 60. Confina el Reyno de Guatemala por el O. con la Intendencia de Oaxaca, en la Nueva España; por el N.O. con la de Yucatán del mismo Reyno; por el S.E. con la Provincia de Veraguas, en el Reyno de Tierra Firme, distrito de la Audiencia de Santa Fe; por S y SO, con el mar pacífico; y por el N. con el Océano. De suerte, que la jurisdicción de la Real Chancillería de Guatemala, se extiende desde la costa de Walis en la Bahía de Honduras, hasta el Escudo de Veraguas por la mar del Norte; por la del Sur, desde la Barra del Paredón, en la Provincia de Soconusco,



hasta la boca del Río Boruca, en la de Costa Rica; y por tierra desde el Chilillo, en la de Oaxaca, hasta el partido de Chiriquí, en la de Veraguas ..."<sup>112</sup>

176. De la transcripción anterior se desprende que la Intendencia de Chiapas que formaba parte de Guatemala, colindaba al Oeste con la entonces intendencia de Oaxaca, de modo tal que si puede definirse cuál era la línea limítrofe entre la Nueva España y Guatemala en la época colonial, podría desde esta referencia trazarse una línea divisoria entre Chiapas y Oaxaca.

177. En suma, este Tribunal Pleno considera que la falta de una norma expresa que defina desde el México independiente cuál es la línea limítrofe existente entre Oaxaca y Chiapas no puede ser motivo para dejar de resolver un problema jurídico de esta índole y en este caso en particular se estima pertinente acudir primeramente al dato histórico ya referido en líneas precedentes para efectos de fijar una línea limítrofe entre ambos Estados.

## **II. Sobre las pruebas que serán utilizadas para resolver la presente controversia de límites**

178. En el presente asunto, las partes han presentado una gran cantidad de pruebas con la finalidad de acreditar sus respectivas pretensiones territoriales.

179. Al respecto, el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>113</sup> aplicable supletoriamente a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los tribunales gozan de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, determinar el valor de las mismas unas enfrente de otras y fijar el resultado de cualquier valuación contradictoria.

180. Así, de la revisión de las constancias se advierte que existen muchos documentos ofrecidos, tanto de naturaleza pública como privada, que a pesar

<sup>112</sup> Juarros, Domingo. Compendio de la historia de la Ciudad de Guatemala; por D. Ignacio Beteta (impresión); Guatemala; 1808; volumen 1, Pp. 1-3.

<sup>113</sup> "Artículo 197. El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo."



de que fueron admitidos por su posible relevancia con la litis planteada, su contenido no presenta elementos suficientes para advertir el reconocimiento de una línea limítrofe entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, lo que constituye la hipótesis principal a corroborar en este asunto.

181. En primer término, existen diversas documentales descriptivas de distintas leyes y ordenanzas, que si bien especifican la división interna o municipal de las entidades federativas en conflicto durante ciertas épocas, no contienen rasgos, límites y colindancias que permitan establecer una delimitación o ubicación exacta de estas localidades o de cualquiera de los rasgos geográficos reconocidos por los Estados de Oaxaca y Chiapas a efectos de integrar su frontera.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Véase:

OX 5. Decreto de División y Arreglo de los Partidos que componen al Estado de Oaxaca de 6 de mayo de 1826. Tomo I, fojas 229-231.

OX 6. Decreto. División Permanente Política y Judicial del Territorio del Estado de Oaxaca de 19 de marzo de 1858. Tomo I, fojas 234-236.

OX 7. Decreto 258 de 15 de diciembre de 1942 que muestra la división territorial de Oaxaca. Tomo I, fojas 239-244.

OX 8. Decreto 139 de 24 de junio de 1983 que muestra la división territorial de Oaxaca. Tomo I, fojas 246-249.

OX 9. Decreto 108 de 9 de mayo de 1994, que muestra la división territorial de Oaxaca. Tomo I, fojas 251-255.

OX 15. Constitución del Estado de Chiapas de 1825. Tomo I, fojas 313-318.

OX 163. Constitución del Estado de Oaxaca de 10 de enero de 1825. Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 8-74.

OX 164. Proceso legislativo de la reforma publicada el 4 de abril de 1922 a la Constitución del Estado de Oaxaca. Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 76-253.

OX 166. Proceso legislativo de la reforma publicada el 14 de septiembre de 2009 a la Constitución del Estado de Oaxaca. Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 429-651

OX 167, OX 173 y OX 187. Ley de División y Arreglo de los Partidos que componen el Estado de Oaxaca contenida en el Decreto 47 de 15 de marzo de 1825. Cuaderno de pruebas requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 653-692. Tomo XI, fojas 11199-11221. Tomo XV, fojas 15754-15774.

OX 168. Decreto de 28 de julio de 1823 titulado "De la religión del Estado, su denominación, territorio, comprensión, forma de gobierno, tiempo en que deberá darse su constitución, reconocimiento del Congreso y Supremo Poder Ejecutivo de México y demás bases para su administración interior". Cuaderno de pruebas requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 694-700.

OX 169. División provisional del territorio del departamento de Oaxaca expedida por la junta departamental de 29 de mayo de 1837. Cuaderno de pruebas requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 702-712.





OX 170, 171 y 180. Decreto de 18 de noviembre de 1844 titulado "División permanente del territorio del departamento de Oaxaca. Cuaderno de pruebas requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 714-743. Cuaderno de pruebas requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 745-803. Cuaderno de pruebas requeridas al Poder Legislativo de Oaxaca en auto de 22 de abril de 2014, fojas 209-238.

OX 172. Decreto de 18 de febrero de 1845 titulado "División permanente para lo judicial del territorio del departamento de Oaxaca. Cuaderno de pruebas requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 806-833.

OX 177. Constitución Política del Estado de Oaxaca de 4 de abril de 1922 (reimpresión del año 1941). Tomo XI, fojas 11361-11404.

OX 178 y 191. Constitución Política del Estado de Oaxaca de 15 de septiembre de 1857. Tomo XI, fojas 11406-11422. Tomo XVII, fojas 18644-18677.

OX 179-181. Proceso legislativo de reformas al artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca de 14 de septiembre de 2009. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 1-247.

OX 182. Proceso legislativo de la reforma de 4 de abril de 1922 a la Constitución Política del Estado de Oaxaca. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 248-420.

OX 188. Ley que arregla el gobierno económico de los Departamentos y Pueblos del Estado Libre de Oaxaca. Tomo XV, fojas 15776-15787.

OX 189. Ley que arregla la administración de justicia en los tribunales del Estado Libre de Oaxaca. Tomo XV, fojas 15789-15826.

OX 190. Bando relativo a la promulgación de la Constitución Política del Estado de Oaxaca de 15 de abril de 1922. Portaplanos rojo de pruebas aportadas por el consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca recibido el 27 de octubre de 2014.

OX 192. División de suelos en los departamentos de 8 de junio de 1844. Tomo XVII, fojas 18680-18681.

OX 193. Decretos del 11 de abril de 1922 por el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Oaxaca. Tomo XVII, fojas 18684 a 18704.

OX 194. Ley de división de partidos de 1826. Tomo XVII, fojas 18707-18725.

CH 29. Expediente legislativo de creación del Municipio El Parral, Chiapas. Tomo II de pruebas presentadas por Chiapas, fojas 1032-1311.

CH 30. Expediente legislativo de creación del Municipio Emiliano Zapata, Chiapas. Tomo III de pruebas presentadas por Chiapas, fojas 1313-2581.

CH 31, 32, 33. Expediente legislativo de creación del Municipio Mezcalapa, Chiapas (tomos I a VIII). Tomo IV de pruebas presentadas por Chiapas, fojas 2582-4525.

CH 62. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1892. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 29-162.

CH 63. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1896. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 163-195.

CH 64. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1896 a 1897. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 196-231.

CH 65. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1899. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 232-317.

CH 66. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1900. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 318-335.

CH 67. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1901. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 336-357.



- CH 68. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1900. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 358-477.
- CH 69. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1901. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 478-689.
- CH 70. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1902. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 690-818.
- CH 71. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1903. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 819-841.
- CH 72. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1904. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 942-1106.
- CH 73. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1905. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 1107-1149.
- CH 75. Decreto de 6 de mayo de 1826 por el que se publica la división y arreglo de los partidos que componen el Estado Libre de Oaxaca. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 1167-1193.
- CH 76. Decreto de 19 de marzo de 1858 que contiene la división permanente política y judicial del territorio del Estado de Oaxaca. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 1194-1223.
- CH 77. Decreto de 15 de diciembre de 1942 por el que se reconoce la división territorial de los distritos que integran el Estado de Oaxaca. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 1224-1268.
- CH 78. Decreto de 24 de junio de 1983 que contiene la división territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Cuaderno de pruebas aportadas por el archivo del Poder Ejecutivo de Oaxaca, fojas 1269-1325.
- CH 80 y CH 83. Colección de cuadros sinópticos de los pueblos, haciendas y ranchos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Anexo 50 a la Memoria Administrativa presentada el 17 de septiembre de 1883. Tomo III, fojas 2279-2281, tomo VI, fojas 6024-6026 y tomo VIII, fojas 7432-7435.
- CH 81. Memoria administrativa del Estado de Oaxaca de 1899. Tomo III, fojas 2287-2352.
- CH 86. Decreto de 27 de junio de 2011 por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Chiapas. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 9-47.
- CH 87. Minuta del proyecto de reformas al artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Chiapas de 16 de julio de 1999. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 48-60.
- CH 88. Decreto de 9 de octubre de 1990 por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 61-112.
- CH 89. Proceso legislativo de reformas al artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Chiapas fechados en 1989. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 113-144.
- CH 90. Decreto 105 de 23 de agosto de 1972. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 145-226.
- CH 91. Decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Chiapas de 8 de agosto de 1973. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 227-231.
- CH 92. Decreto publicado el 15 de agosto de 1973. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 232-241.



CH 95. Decreto 6 de reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas de 9 de diciembre de 1959. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 393-396

CH 96. Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas de 21 de marzo de 1951. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 397-405.

CH 97. Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas de 14 de enero de 1931. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 406-410.

CH 98. Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas de 10. de marzo de 1933. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 411-414.

CH 99. Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas de 28 de noviembre de 1934. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 415-417.

CH 100. Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas de 10 de noviembre de 1943. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 418-421.

CH 101. Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas de 22 de noviembre de 1922.

CH 102. Iniciativa de Decreto de reforma constitucional local relativa a la creación de los Municipios de Abasolo, Capitán Luis Ángel Vidal, Lacandonia, Moyos, Río Blanco, San José el Edén, San Quintín y Valle de Santo Domingo, y que modifica la extensión territorial y número de localidades de los Municipios de Maravilla Tenejapa, Ocosingo, Montecristo de Guerrero y Ángel Albino Corzo, así como la denominación del Municipio de Aldama de 25 de agosto de 2000. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 424-475.

CH 103. Dictamen de la iniciativa de reforma constitucional local relativa a la creación del Municipio de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar de 28 de julio de 1999. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 477-531.

CH 111. Acta de sesión ordinaria del Congreso de Chiapas de 15 de julio de 1999 en la cual se autorizó la creación de siete Municipios (Almada, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar) Tomo XIV, fojas 14906-14912.

CH 112. Dictamen de Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales, de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Hacienda y de Población de 14 de julio de 1999, relativo a la creación de los Municipios de Almada, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar. Tomo XIV, fojas 14913-14938.

CH 113. Discusión del Dictamen de Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales, de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Hacienda y de Población de 14 de julio de 1999, relativo a la creación de los Municipios de Almada, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar. Tomo XIV, fojas 14939-14979.

CH 114. Minuta del proyecto de Decreto de creación de los Municipios de Almada, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar. Tomo XIV, fojas 14981 a 14986.



182. En segundo lugar, también fueron presentadas múltiples documentales emitidas tanto por autoridades federales, locales y ejidales, mediante las cuales se reconocen o precisan diversos derechos en favor de ejidos o comunidades agrarias.<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Véase:

OX 29. Copia simple de la sentencia dictada por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Chiapas en el juicio de amparo indirecto 448/90, referente a los juicios de amparo promovidos por los núcleos agrarios denominados Gustavo Díaz Ordaz, Flor de Chiapas, Benito Juárez, Canaan, Rafael Cal y Mayor, Pilar Espinosa de León, Plan de Guadalupe y Las Nuevas Maravillas, en el que reclamaron de diversas autoridades la instauración de los expedientes relativos al reconocimiento y titulación de bienes comunales de los poblados San Miguel Chimalapa y Santa María Chimalapa. Tomo I, fojas 465-518.

OX 32. Copia certificada de una publicación en el Diario Oficial de la Federación, del acta rectificatoria al acta de deslinde, así como del plano definitivo del poblado Santa María Chimalapa. Tomo I, fojas 561-597.

OX 36. Copias certificadas del expediente 4S.4.11.4.2, relativas al título primordial de Santa María Chimalapa. Tomo I, fojas 644-659.

OX 74 y OX 77. Copia certificada de una publicación en el Diario Oficial de la Federación, relacionada con la restitución de tierras del poblado San Francisco del Mar. Carpeta verde de aros (1), fojas 47 y 51.

OX 158. Copia certificada de las constancias del juicio de amparo 448/90 y su acumulado 515/90 del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chiapas.

OX 159. Copia certificada de las constancias del incidente de suspensión del juicio de amparo 448/90 y su acumulado 515/90 del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Chiapas.

OX 162. Expediente administrativo 276.1/1970 en veintitrés legajos, relativo al reconocimiento y titulación de bienes comunales del poblado Santa María Chimalapa. Caja Rotulada.

CH 6. Carpeta básica del núcleo agrario Rodulfo Figueroa, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1341-1370.

CH 7. Carpeta básica del núcleo agrario Ramón E. Balboa, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1371-1378.

CH 8. Carpeta básica del núcleo agrario Gustavo Díaz Ordaz, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1379-1395.

CH 9. Carpeta básica del núcleo de población Flor de Chiapas, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1396-1407.

CH 10. Carpeta básica del núcleo de población General Rafael Cal y Mayor, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II fojas 1408-1413.

CH 11. Carpeta básica del núcleo de población Benito Juárez, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1414-1425.

CH 12. Carpeta básica del núcleo de población Benito Juárez II, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1426-1434.

CH 13. Carpeta básica del núcleo de población Constitución acción, antes Efraín Aranda, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1435-1452.

CH 14. Carpeta básica del núcleo de población Las Merceditas, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1453-1466.



183. Esta clase de pruebas resultan irrelevantes y no es posible conferirles algún valor probatorio en la presente controversia, pues es evidente que el reconocimiento de un ejido o comunidad agraria por parte de una autoridad específica no conlleva la fijación o determinación de un límite entre dos Estados, sino sólo el reconocimiento de una porción de tierra específica conforme a las diversas reglas relativas a esta materia.

CH 15. Carpeta básica del núcleo de población Canaan, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1467-1476.

CH 16. Carpeta básica del núcleo de población Guadalupe Victoria II, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1477-1489.

CH 17. Carpeta básica del núcleo de población Pilar Espinoza de León, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Tomo II, fojas 1490-1501.

CH 18. Carpeta básica del núcleo de población La Lucha, Municipio de Ocozocoautla, Chiapas. Tomo II, fojas 1502-1535.

CH 188. Carpeta básica del núcleo agrario denominado "Luis Echeverría Álvarez. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (2/6). Presentadas en el escrito con número de registro 35647.

CH 189. Carpeta básica del núcleo agrario "Felipe Ángeles". Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (2/6). Presentadas en el escrito con número de registro 35647,

CH 190 Carpeta básica del núcleo agrario "Plan de Guadalupe II". Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (2/6). Presentadas en el escrito con número de registro 35647.

CH 191. Carpeta básica del núcleo agrario "Lic. Jorge de la Vega Domínguez. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (2/6). Presentadas en el escrito con número de registro 35647.

CH 192. Carpeta básica de la población Elsy Herrerías de Castellanos, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (2/6) presentadas en el escrito con número de registro 35647. "Anexo 1". Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas.

CH 193. Carpeta básica de la población Nueva Tenochtitlán Ampliación, Municipio de Cintalapa. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (2/6) (3/6) (4/6) presentadas en el escrito con número de registro 35647. "Anexos 2-11".

CH 194. Carpeta básica de la población Monte Sinaí, Fénix, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (4/6) presentadas en el escrito con número de registro 35647. "Anexo 12"

CH 195. Carpeta básica de la población Nuevas Maravillas, Municipio de Cintalapa, Chiapas. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (4/6) y (5/6) presentadas en el escrito con número de registro 35647. "Anexos 13-20".

CH 196. Carpeta básica de la población Constitución 2a. Ampliación, Municipio de Cintalapa. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (5/6) y (6/6) presentadas en el escrito con número de registro 35647. "Anexos 21-32".

CH 20. Copia simple de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito en el juicio de amparo en revisión 365/2001. Tomo II, fojas 1541-1597.

CH 21. Copia simple del exhorto 74/2008 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Chiapas, que contiene la resolución de 25 de febrero de 2008, dictada por el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Oaxaca en el juicio de amparo indirecto 965/2005. Tomo II, fojas 1598-1611.

CH 34. Copia certificada de las carpetas básicas, padrones y actas de asambleas de reconocimiento de comuneros de los poblados Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, remitidas por el Registro Agrario Nacional. Tomo III, fojas 1920-2132.



184. Asimismo, es importante señalar que los ordenamientos agrarios vigentes en su época reconocieron la posibilidad de que existieran comunidades cuya extensión territorial pudiera formar parte de varias entidades federativas,<sup>116</sup>

CH 82. Copia certificada del expediente relativo al predio denominado San Isidro La Gringa, en Cintalapa, Chiapas. Tomo III, fojas 2359-2365.

CH 130. Decreto del "Soberano Congreso" promulgado por el Gobierno Provisional denominado Supremo Poder Ejecutivo de fecha 15 de octubre de 1823, que crea la "Provincia del Ystmo. Disco CD 1 ubicado en Tomo XIX. Carpeta 12 Decreto que crea la provincia del Istmo 1823".

TAB 26. Copia certificada de un acta de asamblea del ejido La Candelaria, Municipio de Huimanguillo. Cuaderno de pruebas presentado por Tabasco, fojas 59-73.

TAB 27. Copia certificada de un acta de asamblea del ejido General Francisco I. Mújica, Municipio de Huimanguillo. Cuaderno de pruebas presentado por Tabasco, fojas 74-94.

TAB 28. Copia certificada de un acta de asamblea del ejido Villa de Guadalupe, Municipio de Huimanguillo. Cuaderno de pruebas presentado por Tabasco, fojas 595-126.

TAB 29. Copia certificada de un acta de asamblea del ejido La Soledad, Municipio de Huimanguillo. Cuaderno de pruebas presentado por Tabasco, fojas 127-153.

TAB 30. Copia certificada de un acta de asamblea del ejido Chimalapa, Municipio de Huimanguillo. Cuaderno de pruebas presentado por Tabasco, fojas 154-205.

TAB 31. Copia certificada de un acta de asamblea del ejido Mal Paso, Municipio de Huimanguillo. Cuaderno de pruebas presentado por Tabasco, fojas 206-225.

TAB 32. Copia certificada de un acta de asamblea del ejido Carlos A. Madrazo, Municipio de Huimanguillo. Cuaderno de pruebas presentado por Tabasco, fojas 59-73.

OX 11. Convocatoria a sesión de Cabildo y acta de sesión del 6 de marzo de 2008 del Municipio de Santa María Chimalapa, en donde se declaran a las localidades "La Esperanza Nuevo Paraíso", "San Francisco La Paz", "Nicolás Bravo" y "Chalchijapa" como agencias municipales. Tomo I, fojas 277-285.

OX 12. Convocatoria a sesión de Cabildo y acta de 10 de marzo de 2008, del Municipio de Santa María Chimalapa, en donde se declaran a las localidades "José López Portillo", "Nuevo San Juan", "Nuevo Tenejapa", "Escolapa", "Arrojo Chichihua" y "Vista Hermosa" como agencias municipales. Tomo I, fojas 286-294.

OX 13. Convocatoria a sesión de Cabildo y acta de 12 de marzo de 2008, del Municipio de Santa María Chimalapa, en donde se declaran a las localidades "San Antonio Nuevo Paraíso", "Río Frío", "Nuevo Jerusalén" y "San Pedro Buenavista" como agencias municipales. Tomo I, fojas 295-303.

OX 14. Convocatoria a sesión de Cabildo y acta de 14 de marzo de 2008, del Municipio de Santa María Chimalapa, en donde se declaran a las localidades de "La Lucha", "Elsy", "Herrería de Castellanos (La Libertad)" y "Pilar Espinoza de León II" como agencias municipales. Tomo I, fojas 304-312.

OX 161. Copia de la sentencia de 23 de enero de 2004 en el juicio agrario 1/2004 del índice del Tribunal Superior Agrario del Distrito 22, con sede en Tuxtepec, relativa a la exclusión de propiedad de lotes en el predio "Doña Rafaela" y "Jesús María", ubicados en el Municipio de Cintalapa de Figueroa, Chiapas. Tomo VI, fojas 6037-6049.

<sup>116</sup> **Código Agrario publicado el 12 de abril de 1934 en el Diario Oficial de la Federación**

"Artículo 73. Practicada la diligencia de posesión o dictado el mandamiento, cuando sea desfavorable a la solicitud, se mandará publicar, surtiendo efectos de notificación para los interesados. Si las tierras o aguas afectadas pertenecen a varias entidades federativas, la publicación se hará en los Periódicos Oficiales de cada una de ellas."



por lo que aun ante el señalamiento de un lindero específico o la pertinencia de un ejido o comunidad a algún Estado, tal situación no es susceptible de garantizar certeza en cuanto su contenido y mucho menos representar una acción constitutiva que pudiera definir el límite de alguna entidad federativa.

185. También resultan innecesarias todas aquellas documentales relacionadas con la expedición de títulos o regularizaciones de propiedad en cualquiera de las entidades federativas en conflicto<sup>117</sup> o sobre la aplicación o implementa-

### **Código Agrario**

"Artículo 247. Practicada la diligencia de posesión, la Comisión Agraria Mixta informará inmediatamente al Departamento Agrario y a la Secretaría de Agricultura, sobre la ejecución del mandamiento y remitirá éste para su publicación. Si las tierras o aguas afectadas están comprendidas en varias entidades federativas, la publicación se hará en los Periódicos Oficiales de cada una de ellas."

### **Ley Federal de la Reforma Agraria**

"Artículo 301. Practicada la diligencia de posesión la Comisión Agraria Mixta informará inmediatamente a la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Ganadería sobre la ejecución del mandamiento, y remitirá éste para su publicación en el Periódico Oficial de la entidad. Si las tierras o aguas afectadas están comprendidas en varias entidades federativas, la publicación se hará en los Periódicos Oficiales de cada una de ellas."

<sup>117</sup> Véase:

CH 186. 42 Expedientes agrarios a través de los cuáles se expiden títulos de propiedad, a favor de campesinos chiapanecos por la entonces Secretaría de la Reforma Agraria que obran en la dirección general de la Propiedad Rural de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) conforme a la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales, Demasías y Excedencias. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (1/6). Presentadas en el escrito con número de registro 35647. Se presentan en dos legajos con caratula blanca. Existen dos cajas que contienen los expedientes.

CH 187. Copias certificadas de los títulos de propiedad y/o escritura correspondiente que obra en los libros físicos/virtuales del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Cintalapa, Chiapas; historias traslativas de dominio; certificados y/o constancias de libertad de gravamen respecto de 72 predios. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (1/6). Presentadas en el escrito con número de registro 35647.

CH 197 Aviso de Deslinde del Terreno denominado "El Chayotal" ubicado en el Municipio de Cintalapa, Chiapas de 1 de marzo de 1958, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Mayo de 1958. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (6/6). Presentadas en el escrito con número de registro 35647. Anexo 5.

CH 198. Acta de Deslinde y Conformidad del Terreno Nacional denominado "San Isidro". Tomo III, Fojas 2407-2414.

CH 199. Declaratoria de Propiedad Nacional del Terreno denominado San Isidro, Municipio de Cintalapa, Chiapas de 13 de abril de 1987 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1987. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (6/6). Presentadas en el escrito con número de registro 35647. Anexo 7.

Disco 7-marcado como "10. Pruebas Propiedades Cintalapa (anexos) Carpeta "7 Declaratoria San Isidro".



ción de programas federales o locales en algunas localidades,<sup>118</sup> dado que estos documentos no presentan elementos suficientes para ubicar cualquiera de los rasgos geográficos necesarios para determinar los límites que separan a ambas entidades federativas.

CH 200. Copia del Acuerdo que reconoce la inexistencia de la declaratoria de propiedad nacional del terreno denominado San Isidro, Municipio de Cintalapa., Chiapas. Cuaderno de pruebas presentadas por el Estado de Chiapas (6/6). Presentadas en el escrito con número de registro 35647. Anexo 8.

<sup>118</sup> En específico respecto a las siguientes pruebas presentadas por el Estado de Tabasco.

TAB 5. Oficio SE/SPyE/568/2015, signado por el subsecretario de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Educación de Tabasco, por el que informa el concentrado de escuelas ubicadas en el Municipio de Huimanguillo. TAB 6. Oficio INE/DERFE/STN/9705/2015 suscrito por el secretario técnico Normativo del Registro Federal de Electores. TAB 7. Oficio CGAJ/SAJ/149/2015, suscrito por el subcoordinador de Asuntos Jurídicos de Tabasco, por virtud del cual solicita al presidente Municipal de Huimanguillo información sobre los servicios públicos que se prestan a diversas localidades de dicho Municipio. TAB 8. Oficio INE/JLTAB/VR/4004/2015, suscrito por el vocal del Registro Federal de Electores donde informa sobre la falta de clave y categoría de ejido o colonia de determinadas localidades en el Municipio de Huimanguillo. TAB 9. Oficio CGAJ/0783/2015, suscrito por el coordinador general de Asuntos Jurídicos de Tabasco por virtud del cual solicita información al Instituto Nacional Electoral sobre la pertenencia de determinadas localidades al Municipio de Huimanguillo. TAB 10. Oficio SDS/SE/534/2015 suscrito por la Secretaría de Desarrollo Social, en el que informa sobre los programas sociales emprendidos en el Municipio de Huimanguillo. TAB 11. Oficio CGAJ/796/2015 suscrito por el coordinador general de Asuntos Jurídicos de Tabasco por el que solicita información a la Secretaría de Desarrollo Social sobre los programas emprendidos en el Municipio de Huimanguillo. TAB 12. Oficio SS/ST/0992/2015 suscrito por el secretario de Salud de Tabasco por el que informa sobre los centros de salud ubicados en la zona del Municipio de Huimanguillo. TAB 13. Oficio CGAJ/797/2015 suscrito por el coordinador general de Asuntos Jurídicos de Tabasco por el que solicita al secretario de Salud Local información sobre los centros de salud ubicados en la zona del Municipio de Huimanguillo. TAB 14. Oficio SE/DAJ/DAJA/1278/2015 suscrito por el director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación de Tabasco por el que informa sobre el número de planteles educativos ubicados en el Municipio de Huimanguillo. TAB 15. Oficio CGAJ/795/2015 suscrito por el coordinador general de Asuntos Jurídicos de Tabasco por el que solicita al secretario de Educación local información sobre los planteles educativos ubicados en el Municipio de Huimanguillo. TAB 16. Oficio SEDAFOP/392/2015 suscrito por el secretario de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero de Tabasco por el que informa sobre los programas de la materia implementados en el Municipio de Huimanguillo. TAB 17. Oficio CGAJ/835/2015 suscrito por el coordinador general de Asuntos Jurídicos de Tabasco por el que solicita información al secretario de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero local sobre los programas en la materia implementados en el Municipio de Huimanguillo. TAB 18. Oficio SHA/543/2015 suscrito por el secretario del Ayuntamiento de Huimanguillo por el que informa las localidades a las que se prestan servicios públicos. TAB 19. Oficio del gobernador del Estado de Tabasco por el que otorga nombramiento al coordinador general de Asuntos Jurídicos que emitió los oficios antes señalados. TAB 22. Lista de beneficiarios del programa Corazón Amigo de la Secretaría de Desarrollo Social en diversas localidades del Municipio de Huimanguillo. TAB 23. Lista de beneficiarios del programa de





186. Asimismo, existen diversas documentales que fueron ofrecidas con la finalidad de presentar información doctrinal-histórica o estadística sobre la zona limítrofe.<sup>119</sup>

Empleo Temporal de la Secretaría de Desarrollo Social en diversas localidades del Municipio de Huimanguillo. TAB 24. Lista de beneficiarios del programa de Empleo Temporal de la Secretaría de Desarrollo Social en diversas localidades del Municipio de Huimanguillo. TAB 25. Lista de beneficiarios del programa Tomas Domiciliarias de la Secretaría de Desarrollo Social en diversas localidades del Municipio de Huimanguillo.

Cuaderno de pruebas presentado por el Estado de Tabasco, fojas 10-48.

<sup>119</sup> OX 34. Copia certificada del Informe de la Comisión que designó a la H. XXXVIII Legislatura para entablar pláticas con la Comisión de la H. Legislatura de Chiapas sobre la jurisdicción de Cachimbo y la Isla de León, fechado el 1o. de abril de 1944. Tomo I, fojas 600-613.

CH 23. Copia de algunas páginas del libro "Historia de Chiapas desde los tiempos más remotos hasta la caída del Segundo Imperio", de Manuel B. Trens, p. 527. Tomo II, fojas 1626-1628.

CH 119, CH 120 y CH 121. Transcripciones de los tomos I y II de la obra "Relaciones Histórico Geográficas de la Gobernación de Yucatán, por Mercedes de la Garza, Ana Luisa Izquierdo y Otros. Editado por UNAM". "Relaciones Geográficas del Siglo XVI.

Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "2. Mapa provincia Tabasco"

CH 122. Carta Número 1258. Virrey de Nueva España acompaña copia de las Noticias que ha Recibido del Coronel don Agustín Crame, de las Primeras Diligencias que ha practicado en el reconocimiento del terreno que intermedia desde la Barra de Guasacualcos a Tehonatepeque, de que está encargado para los fines que se expusieron en carta No.1182. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "4 1258 Informe Crame".

CH 123 Carta Reservada Núm. 1353 del Virrey de Nueva España, Don Antonio Bucarely y Vrsua, a don Julián de Arriaga dando cuenta del reconocimiento que ha hecho del Río de Gozacualcos y Terreno que Intermedia en el año de 1774. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "5 Carta Reservada 1353"

CH 124. Libro "Historia General de los Hechos de los Castellanos en las Islas I Tierra Firme del Mar Océano" escrita por Antonio Herrera y Tordesillas. Tomos I y II.

Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "6. Historia General Hechos de los Castellanos Antonio de Herrera.

CH 125. Carta Número VII de Hernán Cortés, al Emperador Carlos V, de fecha 15 de octubre de 1524 que aparece en el libro "Cartas y Relaciones de Hernán Cortes al Emperador Carlos V Colegidas e Ilustradas por Don Pascual de Gayangos de la Real Academia de la Historia de Madrid; correspondiente del Instituto de Francia publicadas en 1866". Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "7 Cartas y Relaciones Hernán Cortés".

CH 126. Libro "Curso Elemental de Geografía Universal de Antonio García Cubas" Quinta Edición. México. 1890. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "8 Curso Elemental Geografía Universal".

CH 127. Libro "Historia Antigua de México y su Conquista" escrita por Francisco J. Clavijero. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "9 Historia Antigua de México y su Conquista.

CH 128. Libro "Historia de Oaxaca. Por el Presbítero José Antonio Gay. Tomo I. México. 1881. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "10 Historia de Oaxaca José Antonio Gay".

CH 129. "Informe sobre el Reconocimiento del Istmo de Tehuantepec; Hecho por el General D. Juan Obregoso en 1825, por orden del Supremo Gobierno. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "11 Informe sobre el Reconocimiento Istmo de Tehuantepec".



- CH 131. Copia del libro "Diccionario Geográfico, Histórico Biográfico de Antonio García Cubas" publicado en el año de 1888. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "13 Diccionario Geográfico Histórico Biográfico".
- CH 132. Copia de la obra "Atlas Metódico para la Enseñanza de la Geografía" de Antonio García Cubas publicado en 1890. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "14 Atlas Metódico para la Enseñanza de la Geografía".
- CH 133. Copia de la obra "Anuario de 1930. 2a. Época; Núm. 16 cargo del Departamento de la Estadística Nacional".
- CH 135. Copia de la obra "Apéndice Diccionario Universal de Historia y Geografía. Colección de Artículos Relativos a la República Mexicana por los Sres. José María Andrade, Manuel Berganzo, Conde de la Cortina y de Castro, Bernardo Couto, Mariano Dávila, Joaquín García Icazbalceta, José María Lacgunza, José María Lafragua, Miguel Lerdo de Tejada, José S. Noriega, Manuel Orozco y Berra, Eulalio M. Ortega, Emilio Pardo, Manuel Payno, José Joaquín Pesado, Francisco Pimentel, Guillermo Prieto, José Fernando Ramírez, Ignacio Rayón y Francisco Zarco. Tomo II, IX de la Obra. 1856. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "17 Apéndice Diccionario Universal de Historia y Geografía".
- CH 138. Copia de la obra "Istmo de Tehuantepec: Resultado del reconocimiento que para la construcción de un ferrocarril de comunicación entre los Océanos Atlántico y Pacífico/Ejecutó la Comisión Científica bajo la Dirección de J.G. Barnard. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "20 Istmo Tehuantepec resultado reconocimiento".
- CH 145. Copia de la obra "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España" escrita por Bernal Díaz del Castillo. Disco CD 2 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "1 Historia Verdadera Conquista Nueva España".
- CH 146. Copia de la obra "Conquistadores y Pobladores de Nueva España, Diccionario Autobiográfico, Sacado de los Textos Originales. Por Francisco A. de Icaza Disco CD 2 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "2 Conquistadores y Pobladores de Nueva España".
- CH 147. Copia de la obra "Historia de la Fundación y Discurso de la Provincia de Santiago de México; De la Orden de Predicadores por las Vidas de sus Varones Insignes y Casos Notables de Nueva España; Por el maestro Fray Agustín Dávila Padilla. Al príncipe de España Don Felipe nuestro señor. Edición Segunda. 1625. Disco CD 2 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "3 Historia Fundación Provincia Santiago de México".
- CH 150. Copia de la obra "Compendio de la Historia General de México: Desde los Tiempos Prehistóricos hasta el año de 1900 Escrito por el Dr. Nicolás León. Primera Edición. 1902. Disco CD 2 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "6 Compendio Historia General México".
- CH 151. Copia de la obra "Memoria para Servir a la Carta General del Imperio Mexicano y Demás Naciones Descubiertas y Conquistadas por los Españoles Durante el Siglo XVI en el Territorio Perteneciente hoy a la República Mexicana. 1892. Por Antonio García Cubas. Editado por la Secretaría de Fomento. Disco CD 2 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "7 Memoria Carta General Imperio".
- CH 152. Copia de la obra "Historia Antigua y de la Conquista de México por el Lic. Manuel Orozco y Berra, vicepresidente de la Sociedad de Geografía y Estadística. Tomo Segundo. México. 1880". Disco CD 2 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "8 Historia Antigua Conquista México".
- CH 153. Copia de la obra "Estudios Históricos y Estadísticos del Estado Libre de Oajaca, Oaxaca, 1847. Juan Bautista Carriedo. Disco CD 2 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "9 Estudios Históricos y Estadísticos Estado de Oaxaca".
- CH 154. Copia de la obra "Historia de las Indias, Relación de su Idolatría y su Calendario por Fray Diego Durán. (1537-1587). Edición del Siglo XIX. Manuscrito. Disco CD 2 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "10 Historia de las Indias Diego Durán".
- CH 155. Copia del escrito "Atlas de Culturas del Agua en América Latina y el Caribe. Pueblos Indígenas de México y Agua: Mixes del Doctor Yanga Villagómez Velázquez. Disco CD 2 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "11 Atlas de las culturas del agua".



CH 162. Copia de la obra "Obra; Noticia Histórica de Soconusco y su incorporación a la República Mexicana a cargo de Manuel Larrainzar. 1843. Disco CD 4 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "1 Noticia Histórica Soconusco".

CH 163. Copia de la obra "Descripción Geográfica del Departamento de Chiapas y Soconusco". Emeterio Pineda. 1845 y CH 164. Diccionario Universal de Historia y de Geografía de Manuel Orozco y Berra. 1854. Disco CD 4 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "2 Descripción geográfica departamento Chiapa y Carpeta "3 Diccionario Universal Historia y Geografía".

CH 165. Copia de la obra "Itinerarios y Derroteros de la República Mexicana". José Justo Álvarez, Rafael Durán. 1856. Disco CD 4 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "4 Itinerario y Derroteros de la República Mexicana".

CH 166 y OX 18 . Copia de algunas páginas del texto denominado "Memoria que presenta el ciudadano Manuel Carrascosa, como gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, correspondiente al primer bienio de su administración" Disco CD 4 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "5 Memoria Manuel Carrascosa". Tomo I, fojas 332-339.

CH 167. "Documentos Históricos de Chiapas No.2 por Don Fernando Castañón Gamboa, Boletín del Archivo Histórico del Estado, Tuxtla Gutiérrez. "Diario de Viaje del Alcalde Mayor de Tuxtla 1783-1789" Disco CD 4 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "6 Documentos Históricos de Chiapas".

CH 174. Copia de la obra "Ordenanzas de Tierras y Aguas. Por Mariano Galván Rivera. Disco CD 5 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "5 Ordenanzas de Tierras y Aguas. .

OX 22. Copia simple de algunas páginas del texto "Catálogo de los documentos históricos que se conservan en el fondo llamado provincia de Chiapas del archivo general de Centroamérica" de Jan de Vos, Instituto de Investigaciones Ecológicas del Sureste; Chiapas; 1985. Tomo I, fojas 350-370.

OX 23. Copia simple de algunas páginas del texto "Tratado curioso y docto de las grandezas de la Nueva España", de Josefina García Quintana et al; UNAM; México; 1976; p. 178. Tomo I, fojas 371-376.

OX 24. Copia simple del texto "Descripción que hace el cura Juan Basilio del poblado de San Francisco del Mar", de Francisco del Paso y Troncoso. Tomo I, fojas 377-393.

OX 30. Copia simple del texto "La colonización de la frontera Chimalapa", de Carlos Uriel del Carpio Penagos; Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad; Vol. X, No. 29, Enero/Abril de 2004; p. 170-173. Tomo I, fojas 519-554.

OX 70. Copia simple del texto "Relaciones de México con la República de Centroamérica y con Guatemala", de Luis G. Zorrilla; México; 1984. Carpeta verde de aros (1), foja 41.

OX 175. Copia del texto "Índice alfabético de la colección de leyes y decretos del Estado de Oaxaca", de Rafael Hernández; Oaxaca; 1902, del cual se destaca que contiene todas las posibles locuciones encontradas en dichos ordenamientos. Tomo XI, fojas 11226-11349.

**En referencia a la información estadística presentada. Esto fue lo que se presentó por parte del Estado de Chiapas**

CH 139. "Censo General de Población 1960. 8 de junio de 1960. Resumen General. México. 1962 a cargo de la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio. Estados Unidos Mexicanos. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "21 VIII Censo Gral. Población" .

CH 140. Síntesis de Información Geográfica del Estado de Oaxaca del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática publicado en el año 2004. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "22 Síntesis Información Geográfica Oaxaca".

CH 142. Censo General de Habitantes del Estado de Oaxaca de 1921 a cargo del Departamento de Estadística Nacional. Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "24 Censo General Oaxaca 1921". Disco CD 1 ubicado en tomo XIX. Carpeta "24 Censo General Oaxaca 1921".

CH 143. Oficio 1500/228/2017 de 13 de julio de 2017, signado por el Coordinador General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el que da respuesta al oficio RECH/UJ/29/2017 por el cual se requirió ampliara la información contenida en la página 83, del apartado 6.



187. No obstante, este Tribunal Pleno estima que se ha allegado de la suficiente información de esa índole para resolver el presente asunto, sin que las anteriores documentales, cuyo carácter es meramente descriptivo de algunos antecedentes históricos o estadísticos de ambos Estados, presenten información adicional o pertinente para resolver la presente controversia de límites territoriales.

188. Por lo que se considera que los antecedentes históricos que ya fueron referidos en el apartado anterior son los que serán preponderantemente valorados

---

Hidrología del documento "Síntesis de Información Geográfica del Estado de Oaxaca" elaborado por el INEGI y publicado en el 2004. Tomo XIX. Anexos presentados junto con el escrito presentado el 6 de octubre de 2017, con número de registro 47914.

CH 144. Informe y/o respuesta que el Servicio Geológico Mexicano se sirvió obsequiar a través de oficio número DOG/031/2016 de fecha 2 de junio de 2016 al oficio RECH/UJ/029/2016 en el que se solicita al director de esa institución expedir copia certificada de la información que aparece en la página oficial del organismo bajo el título "Volcanes de México", en específico el apartado de la Sierra Madre Oriental. Tomo XIX. Anexos presentados junto con el escrito presentado el 6 de octubre de 2017, con número de registro 47914.

CH 170. Censo de Población y Vivienda 2010 a cargo del INEGI. Disco CD 5 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "1 Censo General de Población y Vivienda 2010". Archivos en excel.

CH 175. VIII Censo General de Población 1960. 8 de junio de 1960. Localidades de la República Mexicana por entidades federativas y Municipios. 1963, 1960. Disco 6 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "1960".

CH 176. Censo General de Población 1970. 28 de enero de 1970. Localidades de la República por entidades federativas y Municipios con algunas características de su población y vivienda. Disco 6 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "1970".

CH 177. X Censo General de Población y Vivienda 1980. Integración Territorial por localidad. Disco 6 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "1980".

CH 178. Principales resultados por localidad ITER, Censo General de Población y Vivienda 1990. Disco 6 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "1990".

CH 179. Principales resultados por localidad ITER, Censo de Población y Vivienda 1995. Disco 6 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "1995".

CH 180. Principales resultados por localidad- XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Disco 6 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "2000".

CH 181. Principales resultados por localidad. XII Censo General de Población y Vivienda 2005. Disco 6 ubicado en el tomo XIX. Carpeta "2005".

CH 182. Oficio Número RECH/UJ/025/2016. Por medio del cual se solicita al presidente del INEGI, que informe respecto a la modificación de claves geo estadísticas de 28 localidades y CH 183. Oficio Número 805.2/408/2016. Respuesta del INEGI en relación a la petición formulada por el delegado del Estado de Chiapas. Tomo XIX. Pruebas ofrecidas mediante escrito presentado el 12 de julio de 2017. Registro 035641.

CH 184. Oficio No. 1271000/036/2016 por el que el encargado de la Subdelegación de Desarrollo Social presenta un listado de concentración de información de localidades que han sido beneficiadas con recursos federales transmitidos por dicha delegación dentro del periodo 2010-2015. Tomo XIX. Pruebas ofrecidas mediante escrito presentado el 12 de julio de 2017. Registro 035641



en atención a las pretensiones expresadas por los Estados que integran esta controversia y el carácter constitutivo que se les ha atribuido a efecto de poder delimitar la frontera entre Oaxaca y Chiapas.<sup>120</sup>

189. Es importante destacar que con independencia de las pruebas documentales referidas en líneas precedentes, en las constancias de autos también obran diversos documentos o productos cartográficos, tales como croquis, mapas, planos y cartas,<sup>121</sup> que fueron ofrecidos como prueba por las partes, sus peritos, o bien, recabados en uso de la facultad prevista en el artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>120</sup> Resulta aplicable el criterio:

"DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS. En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que 'En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.'; mientras que en su párrafo tercero dispone que 'En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.'. Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el Texto Constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen.". Tesis 2a. LXIII/2001, visible en la página 448, Tomo XIII, mayo de 2001, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 189723».

<sup>121</sup> Véase el anexo 1 presentado con esta ejecutoria en el que se presenta una tabla con todas las pruebas cartográficas ofrecidas por las partes y sus peritos así como por la perito oficial en la controversia constitucional 121/2012.



190. Al respecto, esta Suprema Corte comparte lo expresado por la Corte Internacional de Justicia sobre el valor probatorio que tienen los mapas dentro de un procedimiento, en cuanto señala que estos "... *por sí mismos, y en virtud de su mera existencia, [los mapas] no pueden constituir un título territorial, esto es, un documento dotado por el derecho internacional de un valor jurídico intrínseco para los fines de establecer derechos territoriales. Ciertamente en algunos casos los mapas pueden adquirir esa fuerza jurídica, si bien, cuando ello ocurre así la fuerza jurídica no dimana exclusivamente de sus méritos intrínsecos: es porque esos mapas entran dentro de la categoría de las expresiones físicas de la voluntad del Estado o Estados de que se trate. Ese es el caso, por ejemplo, de los mapas que figuran como anexos de un texto oficial del que forman parte integrante. Salvo en ese caso claramente definido, los mapas constituyen claramente una prueba extrínseca de distinto grado de certidumbre o incertidumbre que pueden utilizarse, junto con otras pruebas de carácter circunstancial, a los efectos de establecer o reconstruir los hechos reales ...*".<sup>122</sup>

191. En el presente caso no existe un mapa que reconozca de manera adecuada todos los puntos limítrofes entre la frontera de Oaxaca y Chiapas o algún otro que como consecuencia de la extensión territorial que existía entre la Nueva España y Guatemala pudiera haber derivado en un reconocimiento de voluntad explícito por parte de ambas entidades federativas.

192. Por estos motivos, se consideró que para la apreciación de los materiales cartográficos ofrecidos y su adecuada interpretación y acople a la conformación territorial que existe hoy en día se requerían conocimientos técnicos especiales, de modo que se solicitó para mejor proveer el desahogo de una prueba pericial en geografía y cartografía, con fundamento en el artículo 35 de la ley reglamentaria de la materia.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> [Controversia Fronteriza (Burkina Faso/Malí), Sentencia, I.C.J. Reports 1986, p. 582, párr. 54]. Según la jurisprudencia de la Corte, los mapas tienen generalmente un alcance limitado en calidad de evidencia de título de soberanía y aunque la evidencia cartográfica tiene un valor limitado, puede suministrar cierto respaldo a las pretensiones de uno u otro Estado. [Controversia territorial y marítima (Nicaragua/Colombia), Sentencia, I.C.J. Reports 2012, p. 44, párrs. 100 y 102].

<sup>123</sup> "Artículo 35. En todo tiempo, el Ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio Ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto."



193. El cuestionario que se propuso para el desahogo de esta prueba y que únicamente contó con la adición de otras preguntas por parte del Estado de Tabasco, indicó lo siguiente:

"Preguntas para el desahogo de la prueba pericial  
en geografía y cartografía

"1. Elabore el perito un mapa que contenga la línea limítrofe planteada por Oaxaca al formular su escrito de demanda, la cual inicia en el Cerro de los Martínez y termina en el punto medio de la Barra de Tonalá.

"2. Utilizando el mapa a que se refiere la pregunta anterior, elabore el perito un nuevo mapa en que también se contenga el perímetro del Municipio de Belisario Domínguez, utilizando las coordenadas de su creación contenidas en el anexo técnico.

"3. Elabore el perito un mapa que contenga la línea limítrofe planteada por Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción, que parta de la Barra de Tonalá, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes ubicado a los 17° 24' de latitud Norte, y con longitud ubicada en el Distrito de Yautepec, donde se levanta la Cumbre Margarita.

"4. Utilizando el mapa a que se refiere la pregunta anterior, elabore el perito un nuevo mapa en que también se contenga el perímetro del Municipio de Belisario Domínguez, utilizando las coordenadas de su creación contenidas en el anexo técnico.

"5. Elabore el perito un mapa que contenga la línea limítrofe planteada por Oaxaca al contestar la reconvencción, en donde partiendo de la Barra de Tonalá, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes, llega a un punto tetraíngulo de colindancia entre Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Tabasco.

"6. Utilizando el mapa a que se refiere la pregunta anterior, elabore el perito un nuevo mapa en que también se contenga el perímetro del Municipio



de Belisario Domínguez, utilizando las coordenadas de su creación contenidas en el anexo técnico.

"7. Con base en la Red Geodésica Nacional de INEGI, identifique cuáles son las localidades que quedarían incluidas en territorio chiapaneco y cuáles en territorio oaxaqueño, de aceptarse la línea limítrofe propuesta por Oaxaca en su escrito inicial de demanda.

"8. Con base en la Red Geodésica Nacional de INEGI, identifique cuáles son las localidades que quedarían incluidas en territorio chiapaneco y cuáles en territorio oaxaqueño, de aceptarse la línea limítrofe propuesta por Chiapas al formular la reconvencción.

"9. Con base en la Red Geodésica Nacional de INEGI, identifique cuáles son las localidades que quedarían incluidas en territorio chiapaneco y cuáles en territorio oaxaqueño, de aceptarse la línea limítrofe propuesta por Oaxaca al dar contestación a la reconvencción.

"10. Diga el perito cuáles son los rasgos geográficos de la línea limítrofe que se hace referencia en el documento titulado "Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala", elaborado por Antonio García Cubas con base en los apuntes que se deben al Sr. D. José Gómez de la Cortina, y que fueron retomados por el secretario del despacho de Relaciones Exteriores en su informe rendido ante el Senado de la República que se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de enero de 1894.

"11. Diga el perito quién fue el Barón de Humboldt, así como sus principales aportes a la geografía, en específico si existe algún mapa de su autoría donde aparezca la línea limítrofe entre la Nueva España y Guatemala.

"12. Diga el perito quién fue el presbítero Domingo Juarros, así como sus principales aportes a la geografía.

"13. Diga el perito quién fue D. José Gómez de la Cortina, así como sus principales aportes a la geografía.





"14. Diga el perito quién fue Antonio García Cubas, así como sus principales aportes a la geografía.

"15. Diga el perito quién fue Manuel Orozco y Berra, así como sus principales aportes a la geografía.

"16. Una vez analizados los mapas ofrecidos por las partes como prueba en el presente juicio, los cuales se identifican en la tabla anexa, diga el perito si ellos contienen alguna referencia a los siguientes rasgos geográficos. La respuesta deberá anotarse con un SÍ o un NO en la tabla respectiva, en el entendido de que no deberá hacerse ninguna anotación en las pruebas que contengan la leyenda 'no es una prueba cartográfica'.

"• La Gineta.

"• Xaltopetlán (hoy Jaltepec).

"• La Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte.

"• El pueblo de Tapaná o alguna denominación similar.

"• El pueblo de Maquilapa o alguna denominación similar.

"• San Miguel Chimalapa.

"• Cerro de los Mixes a los 17° 24' de latitud Norte.

"• El pueblo de Sumazintla o alguna denominación similar.

"• El Río Sumazintla o alguna denominación similar en su extremo Norte.

"• El Río Sumazintla o alguna denominación similar en su extremo Sur.

"• Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte.

"• El Cabo de las Puntas en el Golfo de Honduras.



"• El Chilillo.

"• Antigua misión de Chiriqui.

"17. Conforme al resultado de la tabla a que se refiere la pregunta anterior, diga el perito si los mapas ofrecidos por las partes, que no contienen ninguno de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta anterior, son útiles para trazar la línea divisoria entre Nueva España y Guatemala planteada por Antonio García Cubas, misma que aparece referida en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de enero de 1894. Al dar respuesta a esta pregunta deberá identificar cuáles son estos mapas, haciendo uso de la clasificación contenida en la tabla a que se refiere la pregunta 16.

"18. Conforme al resultado de las preguntas anteriores, diga el perito cuáles de los mapas ofrecidos por las partes, que sí contienen algunos de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, a su juicio son útiles para trazar la línea divisoria entre Nueva España y Guatemala planteada por Antonio García Cubas, misma que aparece referida en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de enero de 1894. Al dar respuesta a esta pregunta deberá identificar cuáles son estos mapas, haciendo uso de la clasificación contenida en la tabla a que se refiere la pregunta 16.

"19. Diga el perito, en su caso, después de analizar e interpretar los mapas a que se refiere la pregunta anterior, así como los que hubieren sido recabados como prueba para mejor proveer, si existen contradicciones entre los mismos respecto de los rasgos geográficos que representan y su ubicación, en específico, los identificados en la pregunta 16. Al dar respuesta a esta pregunta deberá identificar cuáles son estos mapas, haciendo uso de la clasificación contenida en la tabla a que se refiere la pregunta 16.

"20. Diga el perito, en su caso, si las contradicciones existentes entre los mapas a que se refiere la pregunta anterior pueden resolverse en función de su autor, esto es, si alguno merece mayor valor cartográfico y por qué. Al dar respuesta a esta pregunta deberá identificar cuáles son estos mapas, haciendo uso de la clasificación contenida en la tabla a que se refiere la pregunta 16.



"21. Con base en los mapas que sí contienen algunos de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, ya sea que hubieren sido ofrecidos por las partes o recabados de oficio durante la instrucción, elabore el perito un mapa de su autoría, en donde trace la "Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala", a que se refiere el documento elaborado por Antonio García Cubas, misma que aparece referida en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de enero de 1894. Dicho mapa deberá sujetarse a las siguientes reglas:

"a) Limitar la extensión de la superficie de Guatemala desde los 7° 54' hasta los 17° 49' de latitud Norte, tal como se acordó en 1787 según Antonio García Cubas.

"b) Considerar como punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala, el rasgo geográfico identificado como "El Chilillo", así como la antigua "Misión de Chiriqui", trazando una línea meridional.

"c) Identificar en longitud y latitud cada uno de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, utilizando la Red Geodésica Nacional de INEGI.

"22. De acuerdo al resultado del mapa elaborado conforme a la pregunta anterior, el perito deberá elaborar un nuevo mapa, en donde traslade la línea que dividía la Nueva España de Guatemala, a un mapa actual de la República Mexicana conforme a la Red Geodésica Nacional de INEGI, especificando qué localidades quedan ubicadas de cada lado de la línea limítrofe.

"23. Utilizando el mapa a que se refiere la pregunta anterior, el perito deberá ubicar las coordenadas del Municipio de Belisario Domínguez, conforme al anexo técnico de su creación.

"24. Conforme al mapa antes señalado, deberá concluir el perito en qué territorio se ubica el Municipio de Belisario Domínguez, esto es, en Chiapas o en Oaxaca.

"Preguntas adicionales formuladas por el Estado de Tabasco,  
admitidas para el desahogo de la prueba pericial  
en geografía y cartografía

"a) Que diga la perito con la información aportada por los Estados de Oaxaca y Chiapas, así como la que recabe en la visita que se realice en los sitios



en donde se llevará a cabo el desahogo de la prueba de inspección judicial asociada de la prueba pericial en materia de geografía y cartografía, si existe el denominado 'Cerro de los Mixes', ubicado a los 17° 24' de latitud Norte.

"g) Tomando en cuenta las coordenadas de la posición geográfica definidas por el Estado de Tabasco en el escrito de fecha veintitrés de junio del dos mil quince, emitido como tercero interesado, dirá la perito si con base en los trabajos de gabinete desarrollados y los físicos del peritaje en geografía y cartografía que se desahoguen dentro del presente expediente, puede llegar a la conclusión técnica de que el Estado de Tabasco limita únicamente con los Estados de Chiapas y Veracruz, a través del denominado 'Cerro Mono Pelado', que es conocido como punto trino de colindancia entre dichas entidades federativas.

"d) Que determine el perito si la línea limítrofe que precisa el Estado de Oaxaca corresponde a los planos que obran en los autos, y en su caso establecer las diferencias.

"e) Que determine el perito si la línea limítrofe que precisa el Estado de Oaxaca se ubica dentro de los límites territoriales de dicha entidad federativa, o bien, dentro de los límites territoriales del Estado de Tabasco, Estado de Chiapas o Estado de Veracruz.

"l) Tomando en cuenta las coordenadas de la posición geográfica definidas por el Estado de Tabasco en el escrito de fecha veintitrés de junio del dos mil quince, emitido como tercero interesado, dirá el perito si con los trabajos de gabinete desarrollados y los físicos del peritaje en geografía y cartografía que se desahoguen dentro del presente expediente, puede llegar a la conclusión técnica de que el Estado de Tabasco limita con los Estados de Chiapas y Veracruz, a través del denominado 'Cerro Mono Pelado', que es conocido como punto trino de colindancia entre dichas entidades federativas."

194. Asimismo, es importante destacar que durante el trámite de la controversia se pretendió vincular esta prueba pericial con la diversa de inspección judicial ofrecida por las partes. Sin embargo, mediante sentencia de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, dictada por la Primera Sala de esta Suprema



Corte en el recurso de reclamación 79/2017-CA,<sup>124</sup> se determinó que el objeto o finalidad de la inspección judicial es que el funcionario que la practique perciba por medio de sus sentidos alguna situación fáctica sobre lugares, personas u objetos relacionados con la controversia en un momento determinado sin que esto pudiera implicar la existencia de conocimientos técnicos para ello.

195. En consecuencia, mediante proveído dictado el veintiséis de junio de dos mil dieciocho, se determinó no admitir la prueba de inspección judicial en los términos que fue ofrecida por los Estados de Oaxaca, Chiapas y Tabasco, pues se estimó que el hecho de que un funcionario adscrito a este Alto Tribunal se constituyera en determinadas áreas para que, por medio de sus sentidos detectara alguna situación fáctica sobre ciertos lugares o puntos señalados no resultaba pertinente ni idóneo para reconocer los límites históricos y puntos geográficos que delimitan los territorios de los Estados de Oaxaca y Chiapas.

196. Sin que existiera alguna impugnación por alguna de las partes respecto a esta última determinación.

197. Por tanto, se considera que la prueba pericial desahogada por los cuatro peritos en esta controversia es la que contiene mayor valor empírico y técnico a fin de corroborar las determinadas hipótesis sostenidas por las partes, o en otras palabras, es la más relevante para la resolución de este asunto, pues es la única que permite discernir y obtener una conclusión respecto a los puntos limítrofes que rigieron desde 1549 y que hoy se pretende que integren la frontera entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.

198. Lo anterior, a partir de la valoración que se realizó del material cartográfico ofrecido por las partes y solicitado por los propios peritos con la intención de que se pudiera analizar la evolución y concepción actual de varios de los rasgos geográficos señalados a lo largo de esta controversia de límites territoriales, pues como se dijo con anterioridad, no hay un mapa histórico o vigente que los Estados hayan reconocido como perfectamente descriptivo de su fron-

<sup>124</sup> Resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). En contra del emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



tera y más bien existe una confrontación clara en la ubicación de ciertos rasgos así como respecto al punto en el que deben cerrar sus linderos.

199. Por lo tanto, se precisa que el estudio de fondo que se realizará en el siguiente apartado, partirá del análisis de los dictámenes rendidos para la prueba pericial en geografía y cartografía, sin que se estime necesario revisar o mencionar el resto de pruebas documentales presentadas y detalladas en este apartado por los motivos que ya fueron expuestos y dado que no presentan un grado suficiente de corroboración para las hipótesis que han sido presentadas por los Estados que integran esta controversia.

200. Finalmente, se precisa con fundamento en el artículo 211 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que el valor y alcance de los dictámenes periciales quedará a la prudente apreciación de esta Suprema Corte, pues no debe olvidarse que esta prueba constituye un elemento adicional con el que cuenta el juzgador para la mejor resolución de los conflictos que se sometan a su consideración.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Al respecto, resulta aplicable el siguiente criterio:

"CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN TENER PARA QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE EMITIR SU FALLO. Los tribunales cada vez con mayor frecuencia requieren allegarse de evidencia científica para la resolución de los asuntos que son sometidos a su conocimiento, debido a los avances de los últimos tiempos en el campo de la ciencia y a las repercusiones que esos hallazgos pueden representar para el derecho. De esta forma, en muchas ocasiones los juzgadores requieren contar con la opinión de expertos en esas materias para proferir sus fallos de una manera informada y evitar incurrir en especulaciones en torno a ámbitos del conocimiento que van más allá del conocimiento del derecho que el juzgador debe tener. Al respecto, debe tenerse presente que el derecho y la ciencia son dos de las fuentes de autoridad más importantes para los gobiernos modernos, aun cuando tienen origen, fundamentos y alcances diversos. Los productos de ambas ramas del conocimiento se presumen imparciales, ajenos a intereses particulares y válidos sin importar el contexto inmediato de su generación; de ahí que frecuentemente orienten las políticas públicas y sirvan de fundamento para evaluar la racionalidad de las decisiones políticas. Juntos, el derecho y la ciencia, constituyen un medio para asegurar la legitimidad de las decisiones gubernamentales, ello a partir de las diversas modalidades de relación que entre ambos se generan. Precisamente por ello, en diversas decisiones jurisdiccionales, como sobre la acción de paternidad, por ejemplo, los avances de la ciencia son indispensables para auxiliar al juzgador a tomar sus decisiones. La propia ley lo reconoce así al permitir que de diversas maneras se utilicen como medios de prueba diversos elementos aportados por la ciencia y la tecnología. En esos casos, debido a la naturaleza de las cuestiones que serán materia de la prueba, al requerirse conocimientos científicos y tecnológicos, se utiliza la prueba pericial, mediante la cual un especialista presta auxilio al juzgador en un área en la que éste no es



201. De modo que en el siguiente considerando se hará referencia a algunos de los razonamientos, conclusiones y mapas que fueron desarrollados por los peritos en el desahogo de esta prueba en conjunción con algunos otros elementos probatorios que serán especificados.

202. OCTAVO.—**Estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas.** A continuación, se analizarán las pretensiones territoriales expresadas por ambas entidades federativas, originadas a partir de la creación del Municipio de Belisario Domínguez en el año dos mil once.

203. Como se ha referido a lo largo de esta ejecutoria, tanto el Estado de Oaxaca como Chiapas consideran que la línea que debe prevalecer predominantemente es aquella que regía entre la Nueva España y Guatemala desde el año de 1549, aunque difieren en la ubicación y nomenclatura de algunos de sus puntos.

204. En consecuencia, se analizarán en primer término estas pretensiones, formuladas en los escritos de reconvenición y contestación a la demanda reconvenicional, a fin de determinar si es posible que esa línea limítrofe pueda subsistir en el marco geográfico y territorial que hoy existe en nuestro país.

205. No escapa de la atención de esta Suprema Corte que el Estado de Oaxaca en un inició planteó una línea limítrofe diversa a la que ahora se retoma.

206. Sin embargo, este análisis y aproximación inicial a la propuesta chiapaneca se realiza dado que el propio Estado de Oaxaca ha reconocido a lo largo

---

un experto. Ahora bien, para que un órgano jurisdiccional pueda apoyarse válidamente en una opinión de algún experto en una rama de la ciencia, es necesario que esa opinión tenga las siguientes características: a) Que la evidencia científica sea relevante para el caso concreto en estudio, es decir, que a través de la misma pueda efectivamente conocerse la verdad de los hechos sujetos a prueba, y b) que la evidencia científica sea fidedigna, esto es, que se haya arribado a ella a través del método científico, para lo cual se requiere, generalmente, que la teoría o técnica científica de que se trate haya sido sujeta a pruebas empíricas, o sea, que la misma haya sido sujeta a pruebas de refutabilidad; haya sido sujeta a la opinión, revisión y aceptación de la comunidad científica; se conozca su margen de error potencial, y existan estándares que controlen su aplicación. Si la prueba científica cumple con estas características, el juzgador puede válidamente tomarla en cuenta al momento de dictar su resolución.". 1a. CLXXXVII/2006, registro digital: 173072, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXV, marzo de 2007, página 258.



de esta controversia que la línea planteada por Chiapas es la que debe prevalecer por tener el sustento histórico y legal correspondiente, aunque no con todos los puntos y ubicación que han sido referidos por esta entidad federativa.<sup>126</sup>

207. Para efectos de analizar la línea limítrofe que fue planteada por el Estado de Chiapas, proveniente de 1549 con la existencia de la Nueva España y Guatemala, es necesario señalar nuevamente<sup>127</sup> que el geógrafo Antonio García Cubas, citando los apuntes de José Gómez de la Cortina, fue el primero en señalar que la línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala era la siguiente:

"... tomando la dirección del mar Pacífico al Golfo de México, desde la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, dejando el primero a la izquierda, y el segundo a la derecha; haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes, a los 17° 24' de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla a la orilla del río del mismo nombre, bajando por este río en un ángulo hasta el nivel de Huehuetlán, a los 15° 30' id, y volviendo a subir hasta el cabo de las Puntas en el Golfo de Honduras ..."

208. Asimismo, García Cubas sostiene que esta línea divisoria sufrió modificaciones en 1599, con motivo de la apertura del puerto de Santo Tomás, dando como resultado que se fijaran los límites entre México y Guatemala:

"... dando a esta provincia una extensión desde el 8° hasta poco menos de los 18° de latitud N ..."

209. De igual manera, el propio García Cubas señala que, con motivo del establecimiento del sistema de intendencias en el siglo XVIII, se fijaron los límites entre México y Guatemala

"... comprendiendo a ésta desde los 7° 54', hasta los 17° 49' de latitud N, y distribuyendo el distrito de su gobierno en trece provincias, que eran, Soconusco,

<sup>126</sup> Página 9 del escrito de contestación a la reconvencción, tomo III, página 2697.

Escrito de alegatos presentado por el Estado de Oaxaca, tomo XXII, página 22987.

<sup>127</sup> Buenrostro; *Op. Cit.*, p. 483-488.





Chiapas, Suchitepec, Vera-Paz, Honduras, Icalcos, San Salvador, San Miguel, Nicaragua, Jerez de Choluteca, Tegusigalpa y Costa Rica ..."

210. Finalmente, sostiene García Cubas que queriendo el gobierno español formar nuevos mapas de la Nueva España, en 1794:

"... se fijó por punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala, el Chilillo, y por punto de término de la frontera de Santa Fe de Bogotá, la antigua misión de Chiriqui, conservando Guatemala la misma extensión en grados de latitud, que se le dio en 1787 ..."

211. Ambas entidades y en particular el Estado de Chiapas consideran que es viable un acople de la línea de 1549 a la época actual a partir de la aplicación del principio de *uti possidetis juris* desarrollado por la Corte Internacional de Justicia en el fallo de *Burkina Faso Vs. Malí* y otras decisiones subsecuentes.

212. Este principio proclama una preeminencia de los límites territoriales existentes entre distintas provincias o colonias regidas históricamente por un mismo soberano, las que se considera que deben prevalecer y transformarse en fronteras internacionales una vez que se haya dado la independencia de aquéllas.<sup>128</sup>

213. Sin embargo, esta Suprema Corte estima que la aplicación de este principio de derecho internacional no puede trasladarse de manera automática a este caso, ya que aquí no se está en presencia de dos Estados independientes, sino de entidades federativas que si bien son soberanas en cuanto a su régimen interior, no debe desconocerseles su pertenencia a nuestra República Federal. Por lo que es en función de las reglas de conformación y estabilidad de ésta que deben analizarse sus respectivas pretensiones territoriales.

214. En consecuencia, se precisa que, aunque la línea de 1549 entre la Nueva España y Guatemala sirva como un punto de partida para el trazo de la línea limítrofe que existe entre Oaxaca y Chiapas, no puede desestimarse la evolución territorial que pudo haber sufrido cualquiera de estas entidades, tanto a partir los antecedentes que narra el propio Antonio García Cubas, como por

<sup>128</sup> [Controversia Fronteriza (Burkina Faso/Malí), Sentencia, I.C.J. Reports 1986, p. 582, párrs. 20-23].



los distintos acontecimientos que sucedieron una vez que el Estado Mexicano obtuvo su independencia.

### **Planteamientos de los Estados de Oaxaca y Chiapas**

215. Al dar contestación a la demanda formulada en su contra, Chiapas manifiesta que la creación del Municipio en conflicto se dio dentro de su territorio.

216. En este sentido, afirma que la línea limítrofe con Oaxaca debería ser la siguiente:

"... tomando la dirección del Mar Pacífico al Golfo de México, parten desde la Barra de Tonalá, a los 16° de latitud Norte, al Cerro El Chilillo, hoy denominado Cerro de San Francisco, ubicado entre los poblados de Tapaná (Tapanatepec) y Maquilapa (Macuilapa), dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, para luego llegar al 'Cerro de la Jineta', haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la misma latitud y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla, a la orilla del río del mismo nombre, **con la salvedad que se señala en el párrafo siguiente.**

"En la inteligencia de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de una demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, don José Ángel Toledo, en 1733 ..."

217. Este Tribunal Pleno considera que esta frontera es viable, aunque solo en algunos de los puntos y colindancias que refiere el Estado de Chiapas y son retomados en parte por el Estado de Oaxaca.

218. A continuación se precisarán los diversos puntos que deben integrar esta frontera.

#### **I. Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte**

219. De acuerdo con el Estado de Chiapas, la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte siempre ha servido como un punto colindante entre esta entidad y la de Oaxaca.



220. Si bien el Estado de Oaxaca refirió que la concepción de "barra"<sup>129</sup> que utilizaba Chiapas era más bien la referente a una "isla"<sup>130</sup> en alusión a la "Isla de León", con posterioridad, reconoció que este primer referente debía darse en los términos establecidos en la línea limítrofe de 1549 que separaba a Nueva España y Guatemala.

221. Es decir, en el punto correspondiente de la Barra de Tonalá ubicado a los 16° de latitud Norte, que como se advierte de la situación de límites presentada por Antonio García Cubas ante el Congreso Constituyente de 1857, incorpora una coordenada unívoca para su pronta localización.

222. Como se dijo anteriormente, no escapa a la atención de esta Suprema Corte la intención inicial del Estado de Oaxaca en la que pretendía fijar el primer punto limítrofe de su frontera a partir de "La Media Barra de Tonalá", con coordenadas UTM: Y: 1'767,899.0700 y X: 398,330.7900, lo que a su parecer se sustentaba principalmente en un documento agrario de restitución de tierras de la comunidad de San Francisco del Mar del tres de junio de mil novecientos setenta y uno, en donde se declaró que la Barra de Tonalá y la Isla de León pertenecían a esa localidad oaxaqueña.

223. Sin embargo, como ya se señaló en el considerando anterior, no es posible darle el alcance constitutivo que pretende el Estado de Oaxaca a esa documental, pues la finalidad de esa restitución agraria no es fijar un límite territorial entre dos entidades federativas sino únicamente hacer un reconocimiento y reparto de tierras a comunidades específicas, con independencia del lindero estatal que ocupen.

224. Además, se reitera que a partir de la contestación a la demanda reconventional, el Estado de Oaxaca manifestó de manera sucesiva que la línea

<sup>129</sup> De acuerdo con el Diccionario de la «Lengua Española de la» Real Academia Española una de las acepciones de la palabra "barra" es la siguiente:

"12. f. Banco o bajo de arena que se forma a la entrada de algunas rías, en la embocadura de algunos ríos y en la estrechura de ciertos mares o lagos, y que hace peligrosa su navegación".

<sup>130</sup> En contraste, el Diccionario de la «Lengua Española de la» Real Academia Española indica que "isla" es:

"1. f. Porción de tierra rodeada de agua por todas partes."



límitrofe a trazarse debía de ser exclusivamente la que fue planteada desde 1549, por lo que la referencia y aceptación que ahora se hace a la Barra de Tonalá debe entenderse en esos términos.

225. Por tanto, esta Suprema Corte concluye que el primer punto de la línea límitrofe trazada de Sur a Norte entre los Estados de Oaxaca y Chiapas debe constituirse en la Barra de Tonalá con las coordenadas geográficas 94°00'00"W; 16°00'00"N.

## II. Cerro del Chilillo

226. El segundo punto que debe establecerse en la línea límitrofe que separa a Oaxaca y Chiapas desde Sur a Norte lo conforma el denominado Cerro del Chilillo.<sup>131</sup>

227. Si bien este es un rasgo que no forma parte de la primera línea límitrofe trazada en 1549, la parte subsecuente del texto de García Cubas reconoce que en 1794 se fijó el Chilillo como punto principal de la línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala, como se desprende de la siguiente transcripción:

"Posteriormente en 1794 queriendo el Gobierno Español formar nuevos mapas de la Nueva España, comisionó al capitán de navío D. Dionisio Alcalá Galia para que rectificase los puntos principales de cada frontera, y después de un maduro examen, en que tuvieron gran parte los jefes españoles Aristizabal y Bonavia y Constanzo, se fijó por punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala, el Chilillo, y por punto de término de la frontera de Santa Fe de Bogotá, la antigua misión de Chiriqui, conservando Guatemala la misma extensión en grados de latitud, que se le dio en 1787."

228. Asimismo, como ya se dio cuenta en el considerando anterior, el Cerro del Chilillo es un punto que ha sido referenciado como el límite occidental entre

<sup>131</sup> De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española la palabra "chilillo" significa:

"1. m. Hond. y Nic. Látigo formado por una vara delgada o por una tira de cuero trenzada atada a un palo redondo y fino."



el Reino de Nueva España y Guatemala, en particular por Domingo Juarros en su "Compendio de la historia de la Ciudad de Guatemala" de 1808, referido por ambas partes en esta controversia.<sup>132</sup>

229. Además de que existen otras referencias históricas y documentales aportadas por ambos Estados en las que se menciona que el Chilillo constituye un punto límite del entonces territorio de la Nueva España, justamente en la provincia de Oaxaca.<sup>133</sup>

230. En este sentido, el Estado de Oaxaca afirma que el Cerro del Chilillo debe constituirse también como un punto limítrofe ubicado bajo las coordenadas UTM: Y: 1'805.608.4800 y X: 391,716.8400.

231. Por su parte, el Estado de Chiapas confirma la pertinencia de este punto, pero afirma que al Cerro del Chilillo actualmente se le denomina como Cerro de San Francisco y se encuentra ubicado en las coordenadas 16° 24' 09" de latitud Norte y 94° 05' 08" de longitud Oeste.

<sup>132</sup> Véase OX 20 y OX 25. Copia simple de algunas páginas del texto "Compendio de la historia de Guatemala", Domingo Juarros; tomo I; 1808; Pp 4-5. Tomo I, fojas 345-347 y 385-385.

<sup>133</sup> Por parte del Estado de Oaxaca se ofrecieron las siguientes documentales que corroboran la existencia de este rasgo.

OX 19. Copia simple de algunas páginas del texto "Memorias para la historia de la revolución de Centroamérica por un guatemalteco"; Aburto y Blanco; Jalapa; 1832; p. VII-VII.

Tomo I, fojas 340-344.

OX 21. Copia simple de algunas páginas del texto "Límites de Costa Rica y Colombia. Nuevos documentos para la historia de su jurisdicción territorial", de Manuel M. de Peralta; Madrid; 1890. Tomo I, fojas 348-349.

OX 65. Copia simple y traducción del texto "Notes on Mexico. Made in the autumn of 1822", de J.R. Poinsett; London; 1825. Carpeta verde de aros (1), foja 36.

OX 66. Copia simple y traducción del texto "A Statistical and Commercial History of the Kingdom of Guatemala, in Spanish America", de Domingo Juarros; London; 1823. Carpeta verde de aros (1), foja 37.

OX 67. Copia simple y traducción del texto "The Modern Traveller: Mexico and Guatemala", de Josiah Conder; London; 1830. Carpeta verde de aros (1), foja 38.

OX 68. Copia simple y traducción del texto "A Dictionary of Geography, Ancient and Modern", de Josiah Conder; London; 1834. Carpeta verde de aros (1), foja 39.

OX 69. Copia simple del texto "Descripción Geográfica del Departamento de Chiapas y Soconusco", de Emeterio Pineda; México; 1845. Carpeta verde de aros (1), foja 40.

Por parte del Estado de Chiapas se ofreció la siguiente documental.

CH 22. Copia de algunas páginas del libro titulado "Documentos históricos de Chiapas, Boletín 2, Diario de Viaje del Alcalde Mayor de Tuxtla 1783-1789. Tomo II; fojas 1613-1625.



232. En el presente caso, los peritos en geografía y cartografía llegaron también a conclusiones distintas sobre la ubicación de este rasgo geográfico. Aunque cabe señalar que ninguno de ellos refirió que existiera identidad entre el Cerro del Chilillo y el Cerro de San Francisco como señala el Estado de Chiapas en su escrito de contestación a la demanda y reconvencción.

233. El siguiente cuadro comparativo presenta las coordenadas que fueron expuestas en la localización de "El Chilillo" al valorar los diversos mapas presentados, así como la metodología referida en los respectivos dictámenes periciales a fin de poder definir de manera precisa la ubicación tanto de este como otros rasgos geográficos.

### Pregunta 21

Con base en los mapas que sí contienen algunos de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, ya sea que hubieren sido ofrecidos por las partes o recabados de oficio durante la instrucción, elabore el perito un mapa de su autoría, en donde trace la "Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala", a que se refiere el documento elaborado por Antonio García Cubas, misma que aparece referida en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de enero de 1894. Dicho mapa deberá sujetarse a las siguientes reglas:

A) *Limitar la extensión de la superficie de Guatemala desde los 7° 54' hasta los 17° 49' de latitud Norte, tal como se acordó en 1787 según Antonio García Cubas.*

B) *Considerar como punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala, el rasgo geográfico identificado como "**El Chilillo**", así como la antigua "Misión de Chiriqui", trazando una línea meridional.*

C) *Identificar en longitud y latitud cada uno de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, utilizando la Red Geodésica Nacional de INEGI.*

Perito	Coordenadas Reconocidas de "El Chilillo"	Metodología aplicada
<b>Perito del Estado de Oaxaca</b>	<p>No especificó coordenadas en el mapa elaborado en respuesta a esta pregunta.</p> <p>Sin embargo, en respuesta a las primeras preguntas del cuestionario formulado, ubica al Cerro del Chilillo bajo las coordenadas siguientes:</p>	<p>No especifica mayores elementos o conclusiones referentes a cómo realizó la ubicación de estas coordenadas.</p> <p>Sólo refiere que hizo una valoración física de todos los rasgos mencionados.</p>



	<p>Coordenadas UTM X: 391,716.840 Y:1,805,608.480</p> <p>Latitud: 16.32910 Longitud: -94.01370</p>	
<p><b>Perito del Estado de Chiapas</b></p>	<p>Ubicó tres rasgos distintos</p> <p><b>1. El Chilillo:</b></p> <p>Coordenadas UTM X: 391716.84 Y: 1805608.48</p> <p>Latitud: 15 16°1 9' 44.76" N Longitud: 94° 00' 49.33" W</p> <p><b>2. El Chilillo-Barejonal:</b></p> <p>Coordenadas UTM X: 376053.16 Y: 1806375.4</p> <p>Latitud: 15 16° 20' 06.99" N Longitud: 94° 09' 37.30" W</p> <p><b>3. El Chilillo Barejonal INEGI</b></p> <p>Coordenadas UTM X: 376062.53 Y: 1806343.66</p> <p>Latitud: 15 16° 20' 05.96" N Longitud: 94° 09' 36.98" W</p>	<p>Únicamente especificó que se utilizaría <i>"una cartografía distinta a la del INEGI, dado que la cartografía que maneja esta institución se restringe al territorio nacional y por tanto no comprende la mayor parte de territorio centroamericanos (sic)"</i>.</p> <p>Aunque no especifica mayor información sobre qué tipo de mapas utilizó.</p>
<p><b>Perito del Estado de Tabasco</b></p>	<p><b>El Chilillo</b></p> <p>Latitud: 16° 19' 44.759" N Longitud: 94° 00' 49.330" W</p>	<p>En su informe técnico refiere que se realizó un posicionamiento físico en este punto utilizando un equipo GPS. Posteriormente transmitió la información en un tiempo de posicionamiento de dos horas y media tomando como base la estación fija del INEGI ubicada en Tuxtla Gutiérrez.</p> <p>Asimismo, manifiesta que los mapas proyectados fueron referenciados me-</p>



		<p>dian­te dis­ti­nos pro­gra­mas, in­clu­ido el Ma­pa Di­gi­tal del INEGI, pa­ra des­pués ser es­pe­ci­fi­ca­dos en coor­de­na­das UTM.</p>
<b>Perito Oficial</b>	<b>El Chilillo</b>  Latitud: 16° 20' 27.09" N Longitud: 94° 2' 35.84" W	<p>Se diseñó un SIG mediante el uso del Software ArcGis Versión 10.1.</p> <p>Se eligió el Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator, básicamente las zonas 14 y 15 Datum WGS84.</p> <p>En el caso de los mapas de escala pequeña (que muestran la extensión de la capitania de Guatemala durante La Colonia) se utilizó el sistema de coordenadas geográficas.</p> <p>Los análisis de la cartografía histórica y actual se hicieron mediante el uso de diferentes escalas geográficas (multiescalar) para lograr comparar la ubicación de los rasgos e identificar similitud o contrariedad en la localización.</p> <p>El análisis se hizo desde una perspectiva de geografía político-administrativa con un enfoque histórico.</p> <p>Asimismo, indica que se hizo un estudio histórico-geográfico, principalmente mediante respecto del análisis de los nombres de los lugares, la "toponimia" y la ubicación de los nombres de los rasgos geográficos</p>





		<p>presentes en los mapas históricos con el posicionamiento en un mapa actual.</p> <p>La cartografía actual utilizada fue el Marco Geoes-tadístico 2019 y las cartas topográficas digitaliza-das 1: 250 000, 1: 50 000 y 1: 20 000 del Instituto Na-cional de Estadística y Geografía (INEGI).</p> <p>También refiere que se hi-cieron consultas mediante la herramienta de Google Earth y Google Maps, así como a las imágenes del territorio disponibles en la página del INEGI: Imáge-nes de Alta Resolución, LANDSAT, RAPIDEYE, Fo-tografía Aérea, Espacioma-pas y Ortoimágenes.</p> <p>De igual forma, indica que para la ubicación de los rasgos geográficos en los mapas históricos se utilizaron las relaciones espaciales básicas: proxi-midad, orientación, adya-cencia, inclusión, coinci-dencia, conectividad y agregación, además de que para la identificación de topónimos se utilizó el Registro de nombres geo-gráficos continentales e insu-lares con fines estadísticos y geográficos del INEGI</p>
--	--	--

234. Esta Suprema Corte considera que las coordenadas que deben utilizar-se para la delimitación de este rasgo son las obtenidas por la perito oficial, pues su análisis es el único que partió desde un enfoque histórico-geográfico de los



mapas aportados por las partes en contraste con la cartografía y herramientas actuales que presenta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

235. Como se advierte del cuadro anterior, los peritos de Oaxaca y Chiapas no expusieron los datos o metodología correspondiente para arribar a la ubicación de este punto geográfico e incluso en el caso de este último se reconocen tres rasgos distintos en los que no se es concluyente respecto a sus divergencias.

236. Si bien el perito de Tabasco fue el único que hizo una adecuada descripción sobre la metodología que empleó para reconocer estas coordenadas, es importante destacar que sus conclusiones se sustentan en la presencia física que realizó a diversas zonas limítrofes, lo que puede implicar un grado de subjetividad importante dados los diversos vértices y características que pudiera tener un cerro o monte.

237. Además de que su metodología tampoco detalla un adecuado contraste o traslado con las diversas pruebas cartográficas ofrecidas en esta controversia respecto a la red del INEGI, como les fue indicado en la pregunta correspondiente, lo que en contraste sí se explicitó en el peritaje oficial rendido.

238. Por lo tanto, se considera que en la definición del segundo punto que constituye la línea limítrofe entre los Estados de Oaxaca y Chiapas deben tomarse las coordenadas geográficas advertidas por la perito oficial.

239. Conforme a lo anterior, se concluye que el segundo punto de la línea trazada de Sur a Norte entre los Estados de Oaxaca y Chiapas lo constituye el Cerro del Chilillo ubicado en las coordenadas de Latitud: 16° 20' 27.09" N y Longitud: 94° 2' 35.84" W.

### **III. Cerro de la Jineta o Gineta**

240. El tercer punto que debe establecerse en la línea limítrofe que separa a Oaxaca y Chiapas desde Sur a Norte lo conforma el denominado Cerro de la Jineta o Gineta.<sup>134</sup>

<sup>134</sup> De acuerdo con el Diccionario de la «Lengua Española de la» Real Academia Española por "jineta" o "gineta" debe entenderse lo siguiente:



241. En primer término conviene destacar que este es un rasgo geográfico que ha sido aludido en diversos momentos históricos, como ya se ha dado cuenta en esta sentencia.

242. En los trabajos del constituyente de 1824 destaca la siguiente referencia en cuanto a la demarcación y delimitación que debía existir entre Oaxaca y el entonces territorio de Chiapas.

"Sesión del 6 de abril de 1824.

"Demarcación del territorio

"Continuó la discusión sobre el artículo 1o. del proyecto de constitución.

"El Sr. Rejón expuso que los Sres. que han creído inexacto el artículo porque el nombre de Nueva España no comprende a lo que se llama Nueva Galicia, se satisfarán sabiendo que debe ponerse virreinato de Nueva España, como lo acordó la comisión, aunque después se omitió por un equívoco la primera palabra. Que la observación sobre no estar exactamente marcados los límites de nuestro territorio hacia el Norte no puede satisfacerse del todo, porque faltan conocimientos puntuales, y además es bastante por ahora lo que dice el artículo. Que la provincia de las Chiapas se omitió, porque así lo dispuso el Congreso al dar el acta constitutiva, sin que después haya mandado otra cosa; y también se omitieron las provincias que ahora son Estados Unidos del centro de América, porque habiendo pronunciado su independencia de nosotros, y no constando que alguna o algunas estén por su unión a México, no se debe contar con ellas. Que se hizo mención expresa de las californias para cortar disputas y pretensiones con los rusos, aunque serían ridículas por parte de éstos.

**"El Sr. Covarrubias fue de opinión que se pongan por límites los naturales, que son la Sierra de la gineta, y las costas de los mares de Norte Sur."<sup>135</sup>**

"1. f. Mamífero vivérrido de unos 45 cm de largo sin contar la cola, de cuerpo esbelto, hocico prolongado y pelaje blanco en la garganta, pardo amarillento con manchas en fajas negras por el cuerpo y con anillos blancos y negros en la cola."

<sup>135</sup> Soberanes Fernández, José Luis (presentación). "Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824"; Consejo Editorial de la Cámara de Diputados; México; 2014; Pp. 279-280.



243. De igual manera, en los trabajos del Constituyente de 1857 también existen dos referencias a este rasgo geográfico.

244. La primera de ellas es aquella que hace Manuel Orozco y Berra en el censo presentado por el Ministro de Fomento, Manuel Siliceo, ante el Congreso Constituyente de 1857, que en lo que se refiere a los datos de Chiapas y Oaxaca, y en específico tratándose de sus posibles linderos, el censo en comento señala lo siguiente:

"Chiapas

"Confina al E. con la república Centro América, siendo la línea divisoria por Soconusco los ríos Tilapa, Tetacalaca y Nica, el Naranjillo y el paraje del Zapote y por Comitán el Río Neuton, la hacienda de San José, el patio de la Sachaná, la Piedra Redonda, el Cerro de Isbul y el Río Usumacinta, según las noticias estadísticas de D. Emilio Pineda, pues aún no se fijan oficialmente los límites; confina al N. con el Estado de Tabasco, sirviendo de lindero el Río Usumacinta según unos, el Río Chachacamas según otros, el cerro una legua adelante del pueblo de Amatan y el Río Mescalapa; al O. **con el Estado de Oaxaca en el Cerro del Chilillo adelante del de la Gineta**; y por el S. con el Océano Pacífico, en una extensión de 100 leguas de 25 al grado."<sup>136</sup>

"Oaxaca

"Confina al N. con los Estados de Veracruz y Puebla; al O. con Puebla y Guerrero; al E. con el Territorio de Tehuantepec, y al S. con el mar Pacífico."<sup>137</sup>

245. Finalmente, en la presentación que hace Antonio García Cubas de los apuntes de José Gómez de la Cortina, se refiere que existe un primer antecedente que data de 1525 en el que se ubica a la "Gineta (Jineta)" como un punto fronterizo en el territorio de la Nueva España, como se advierte de la siguiente transcripción:

<sup>136</sup> Buenrostro; *Op. Cit.*, p. 449.

<sup>137</sup> Buenrostro, *Op. Cit.*, p. 454.



"Sabemos que el soldado Sebastián Camargo obtuvo encomienda en el valle formado por la pequeña cordillera del monte llamado hoy de la Gineta, y los documentos de esta concesión dicen terminantemente, que aquella tierra y aquellos indios que se le daban a Camargo, eran del Reino de México o de la Nueva España ... en 1525. Al mismo tiempo hay cartas o relaciones de los misioneros franciscanos, escritas en 1528 desde el pueblo de Xaltopetlán (hoy Jaltepec), y hablando del país en donde se hallaban, dicen 'en este nuevo Reino de Cuautemala'. El Cerro o monte de la Gineta (Jineta) es localizable en la actualidad, no así el rasgo de Xaltopetlán (hoy Jaltepec)."

246. Por otra parte, el Estado de Oaxaca tanto en su escrito inicial de demanda como en su contestación a la reconvenición,<sup>138</sup> reconoce que éste es un punto que siempre se ha reconocido en la frontera con Chiapas, mientras que este último Estado también señala que el Cerro de la Jineta representa un referente histórico y legal en la construcción de su frontera.<sup>139</sup>

247. Por tanto, se considera que el tercer punto de la línea trazada de Sur a Norte entre los Estados de Oaxaca y Chiapas lo constituye el Cerro de la Jineta ubicado en las coordenadas de Latitud: 16° 27' 42.73" N y Longitud: 94° 8' 21.87" W.

248. Dichas coordenadas se toman del peritaje oficial en geografía y cartografía rendido en la presente controversia de límites territoriales, de conformidad con los argumentos referentes a la metodología utilizada que ya fueron expuestos en el punto anterior.

#### **IV. Sobre la identificación del Cerro de los Mixes**

249. De acuerdo con el Estado de Chiapas, el cuarto y quinto punto que constituyen la frontera entre esa entidad y el Estado de Oaxaca lo constituyen el

<sup>138</sup> Para lo anterior también se apoya en el contenido de la siguiente prueba documental. OX 69. Copia simple del texto "Descripción Geográfica del Departamento de Chiapas y Soconusco", de Emeterio Pineda; México; 1845. Carpeta verde de aros (1), foja 40.

<sup>139</sup> Para lo anterior también se apoya en el contenido de la siguiente prueba documental. CH 22. Copia de algunas páginas del libro titulado "Documentos históricos de Chiapas, Boletín 2, Diario de Viaje del Alcalde Mayor de Tuxtla 1783-1789.



Cerro de los Mixes a los 17° 24' de latitud y el diverso Cerro Mono Pelón, que actualmente se identifica como un punto trino<sup>140</sup> de colindancia entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas.

250. Es importante destacar que el Estado de Chiapas a lo largo de este procedimiento nunca refirió coordenadas exactas para la ubicación del Cerro de los Mixes. Únicamente afirmó que este rasgo no debía confundirse con el Cerro de los Martínez, pues el Cerro de los Mixes se encuentra ubicado en el Nudo Mixteco a la altura del Distrito de Yautepec en donde se levanta la hoy llamada Cumbre Margarita<sup>141</sup> o Zempoaltépetl,<sup>142</sup> en una región correspondiente a la etnia Mixe.

251. Es decir, el Estado de Chiapas ubica actualmente al Cerro de los Mixes (con sus distintas acepciones) en una zona ubicada más al occidente que cualquiera de los otros rasgos geográficos que han precedido la integración de esta línea limítrofe.

252. La ubicación actual del Cerro de los Mixes es uno de los puntos discordantes en esta controversia constitucional, pues mientras que el Estado de Chiapas distingue este rasgo del diverso Cerro del Mono Pelón, el Estado de Oaxaca considera que existe identidad con estos cerros y, en consecuencia, lo reconoce como el punto final de la frontera propuesta.

253. En cualquier caso, la aceptación de cualquiera de estas dos pretensiones conlleva diferentes consecuencias que es necesario revisar a detalle a efectos de corroborar su pertinencia e idoneidad para fijar una línea limítrofe entre ambas entidades federativas.

254. De acuerdo con el peritaje ofrecido por el Estado de Chiapas, el "Cerro Mixe" representa la cima más elevada del nudo Mixteco, ubicado a los 17° 08'

<sup>140</sup> De acuerdo con el Diccionario de la «Lengua Española de la» Real Academia Española por "trino" puede entenderse:

"1. adj. Que contiene en sí tres cosas distintas, o participa de ellas.

"2. adj. Que consta de tres elementos o unidades."

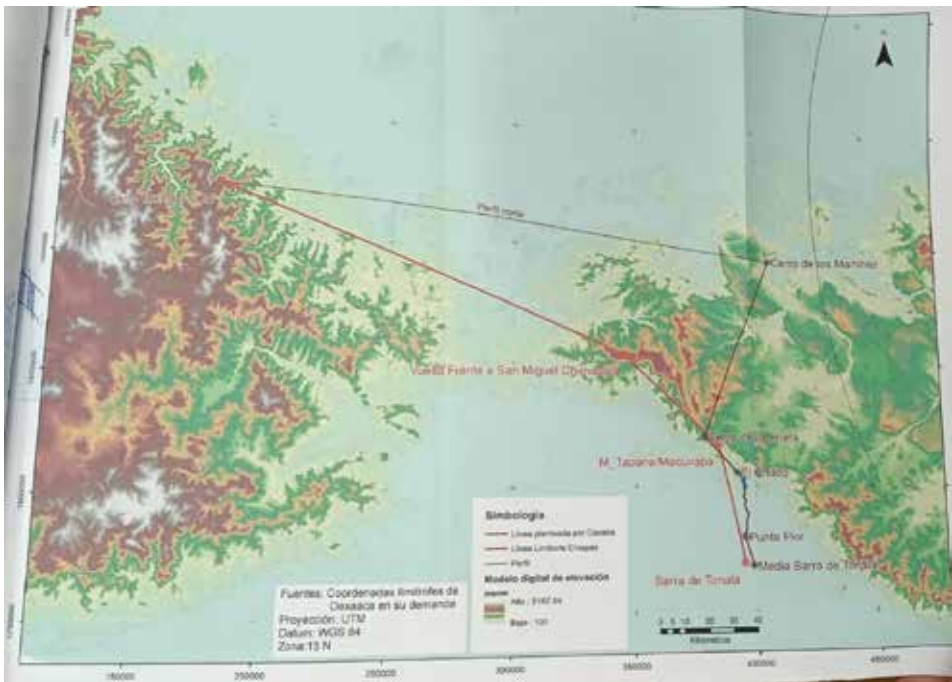
<sup>141</sup> Foja 33 del escrito de contestación de demanda de Chiapas, tomo II, foja 1210.

<sup>142</sup> Tomo XVIII, fojas 20405-20432.



de latitud Norte, cercana al paralelo 17° 24', y puede identificarse actualmente con la Cumbre Margarita también llamada Zempoaltépetl o con "alguna cima cercana", pues manifiesta que esta zona ha correspondido desde la llegada de los españoles al territorio mixe.<sup>143</sup>

255. Lo anterior puede advertirse del mapa elaborado por este perito en respuesta a la pregunta 3 del cuestionario por el que se desahogó la prueba pericial en geografía y cartografía, en el que se ubica al Cerro de los Mixes como el rasgo de mayor elevación y como el punto más al occidente de lo que constituye la línea limitrofe planteada por el Estado de Chiapas.



Mapa elaborado por el perito del Estado de Chiapas. "Mapa 3.1 Imagen general del diferendo territorial".

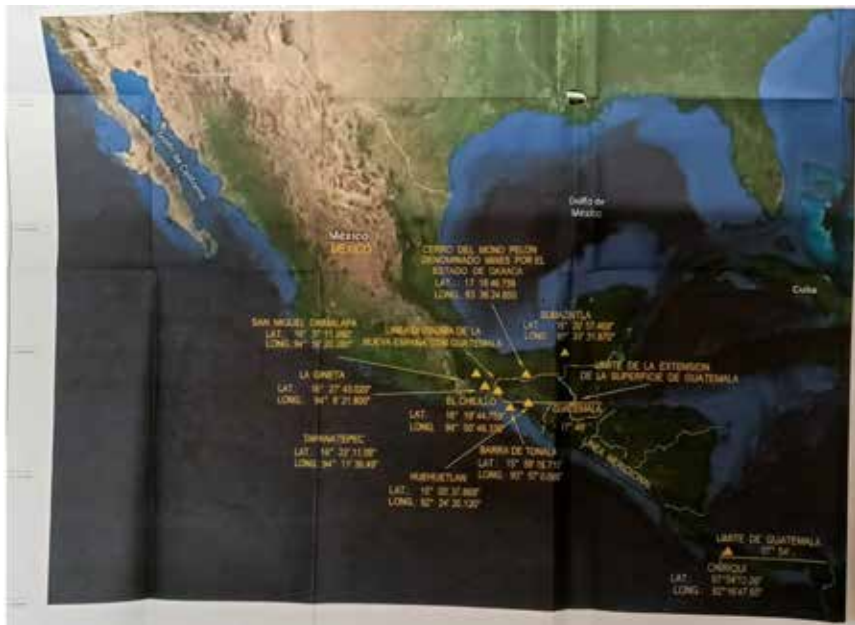
<sup>143</sup> En respuesta a la pregunta número 3 del cuestionario propuesto.



256. Por su parte, el perito del Estado de Tabasco reconoce que no pudo localizar al Cerro de los Mixes en la coordenada  $17^{\circ} 24'$  de latitud Norte, además de que no existe una coordenada geográfica en longitud para encontrar este rasgo.

257. Asimismo, manifiesta que existe confusión por parte del Estado de Oaxaca en la identificación del Cerro de los Mixes como el Cerro Mono Pelón, que delimita actual y únicamente a las entidades federativas de Tabasco, Chiapas y Veracruz y no al Estado de Oaxaca, mismo que tampoco se encuentra ubicado a los  $17^{\circ} 24'$  de latitud Norte.<sup>144</sup>

258. El siguiente mapa elaborado por este perito ejemplifica esta discordancia en la pretensión territorial del Estado de Oaxaca.



Mapa elaborado por el perito del Estado de Tabasco. "Anexo G. Límites de los Estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz. Escala 1:750,000. Febrero de 2020."

<sup>144</sup> Lo anterior en respuesta a la pregunta d) adicionada al cuestionario por el Estado de Tabasco de contenido siguiente:





259. Sin embargo, el perito del Estado de Tabasco coincide parcialmente con el perito de Chiapas en cuanto la presencia de una región denominada "nudo del Zempoaltépetl",<sup>145</sup> en la unión de la Sierra Madre Occidental y Oriental, antes de llegar a las planicies del Istmo de Tehuantepec. Donde refiere la localización de una montaña con una elevación sorprendente identificada como el "Cerro Sagrado de los Mixes" con coordenadas geográficas 96° 00' 44.12" O y 17° 07' 57.13" N.<sup>146</sup>

260. Por su parte, el perito del Estado de Oaxaca sostiene que el Cerro de los Mixes sí existe actualmente y se le conoce también con el nombre de Cerro Mono Pelón o Mono Pelado y coincide en que éste es un punto trino fronterizo, entre Veracruz, Tabasco y Chiapas.

261. Para este perito, no hay duda de que el Cerro de los Mixes sea el que ahora se llama con más precisión Cerro Mono Pelón, pues afirma que la zona mixe abarca desde el Norte de la ciudad de Oaxaca hasta la terminación de esa cordillera montañosa precisamente en ese cerro, el cual por su singularidad orográfica, así como por su aspecto físico fue el que los técnicos de ese entonces determinaron como lindero entre la Nueva España y la Capitanía de Guatemala.

262. Si bien reconoce que el Cerro Mono Pelón no cae en la coordenada 17° 24' de latitud Norte, sino en una inferior, a los 17° 18', afirma que esto obedece a un error de precisión debido a los instrumentos de medición que hace más de 400 años se ocuparon para la obtención de cálculos cartográficos.

263. Sin que esta situación demerite la pertinencia de este rasgo geográfico como punto limítrofe entre la entonces Nueva España y la capitanía de Guatemala

---

*"d) Que determine el perito si la línea limítrofe que precisa el Estado de Oaxaca, corresponde a los planos que obran en autos, y en su caso establecer las diferencias".*

<sup>145</sup> De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española de la Lengua Española por "nudo" puede entenderse lo siguiente:

"7. m. Lugar en donde se unen o cruzan dos o más sistemas de montañas."

<sup>146</sup> Lo anterior en respuesta a la pregunta a) adicionada al cuestionario por el Estado de Tabasco de contenido siguiente:

*"a) Que diga la perito con la información aportada por los Estados de Oaxaca y Chiapas, así como la que recabe en la visita que se realice en los sitios en donde se llevará a cabo el desahogo de la prueba de inspección judicial asociada de la prueba pericial en materia de geografía y cartografía, si existe el denominado "Cerro de los Mixes", ubicado a los 17° 24' de latitud Norte."*



y que sirva hoy para fijar la frontera entre los Estados de Oaxaca y Chiapas. Además, manifiesta que desde el Cerro Mono Pelón es posible visualizar tanto el Cerro de la Gineta como la media Barra de Tonalá.<sup>147</sup>

264. El siguiente mapa elaborado por el perito del Estado de Oaxaca ejemplifica estas conclusiones.



Mapa elaborado por el perito del Estado de Oaxaca. "Pregunta #5 Contestación de Oaxaca a la Reconvencción de Chiapas".

<sup>147</sup> Lo anterior en respuesta a la pregunta a) adicionada al cuestionario por el Estado de Tabasco de contenido siguiente:

"a) Que diga la perito con la información aportada por los Estados de Oaxaca y Chiapas, así como la que recabe en la visita que se realice en los sitios en donde se llevará a cabo el desahogo de la prueba de inspección judicial asociada de la prueba pericial en materia de geografía y cartografía, si existe el denominado "Cerro de los Mixes", ubicado a los 17° 24' de latitud Norte."

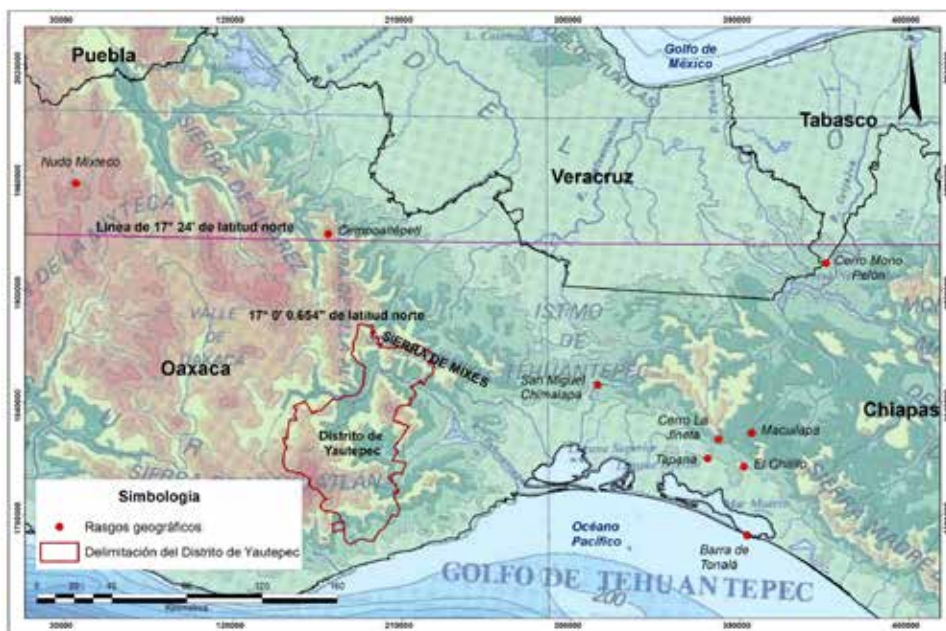
Así como en las propias conclusiones que expresó el perito de Oaxaca en su dictamen.



265. Finalmente, la perito oficial manifiesta que próximos a los 17° 24' de latitud Norte destacan en esta zona tanto el Cerro Mono Pelón o Mono Pelado como el Cerro Zempoaltepétl o Cempoaltépetl.

266. Refiere que el primero se localiza a los 93° 36' 24.19" de longitud Oeste y 17° 18' 46.51" de latitud Norte con una altura de 982 metros sobre el nivel del mar, mientras que el segundo se ubica en los 96° 0' 35.85" longitud Oeste y 17° 8' 32.74" de latitud Norte con una altura de 3,288 metros sobre el nivel del mar.

267. Ambos rasgos se destacan en el siguiente mapa de su autoría.



Mapa elaborado por la perito oficial. "Mapa 4. Rasgos geográficos señalados por Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvenición. Fuente: INEGI. Carta topográfica de 1: 50 000; Regionalización de los Municipios de Oaxaca con base en el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Trazado sobre Atlas nacional de México 1990-1992 Tomo I. I.1 Mapas generales I.1.1 Hipsometría y batimetría".



268. Asimismo, reconoce que dentro de las pruebas que obran en autos destaca el mapa: *General chart of the kingdom of New Spain between. parallels of 16 & 38° N. from materials in Mexico at commencement of year of 1804.*, elaborado por Alexander von Humboldt que se presenta en la siguiente imagen.<sup>148</sup>



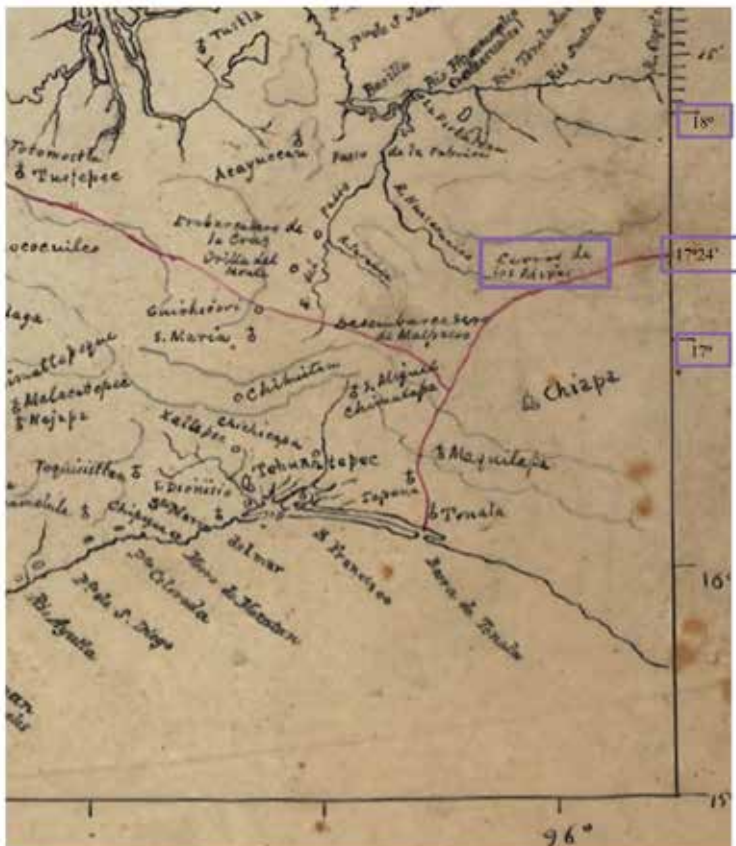
*Fuente: Carta General del Reino de la Nueva España. Disponible como una imagen ráster en el sitio web de la Biblioteca del Congreso en la sección de Geo-*

<sup>148</sup> Identificado en la presente controversia como prueba PP2.



grafía y Mapas. Washington, D.C. Estados Unidos de América. Dirección electrónica: <https://www.loc.gov/resource/g4410.ct000554/?r=0.797,1.3,0.233,0.078,0>

269. De acuerdo con la perito, en este mapa se muestra el Reino de la Nueva España con unas líneas rojas que representan un trazo de la frontera con Guatemala, delineadas por el propio Humboldt, como se advierte de la siguiente imagen que se presenta en su dictamen pericial y que también fue referida por los peritos de Chiapas y Oaxaca.



"Figura 15. Detalle del rasgo Cerros de los Mixes en "General Chart of the Kingdom of New Spain". **Nota: las coordenadas geográficas marcadas en los**



**recuadros son cálculos aproximados y tienen la única función de dar una referencia visual al lector".**

270. La perito oficial afirma que de esta pieza cartográfica es posible advertir una línea fronteriza en el extremo suroriente que inicia a la altura de la Barra de Tonalá, dejando al Este los poblados de Tonalá y Maquilapa, que se prolonga hacia el noreste, destacando que esta línea nunca rebasa el pueblo de Tapaná en la parte occidental de toda la frontera.

271. Sin embargo, a pesar de reconocer la relevancia histórica que este documento cartográfico pudiera tener, también considera que debido a la escala utilizada en ese mapa existe demasiada generalidad en los datos indicados, pues se presenta una gran extensión territorial y no hay certeza en cuanto a la ubicación de los rasgos señalados o información suficiente para poder ubicar al Cerro de los Mixes en el territorio actual a los 17° 24' de latitud Norte o identificarlo de manera contundente con alguno de los cerros aludidos por los Estados de Chiapas y Oaxaca.<sup>149</sup>

272. Lo que en su opinión, se dificulta aún más dado que en el Estado de Oaxaca predomina la toponimia que hace alusión a la palabra "Mixe" o "Mixes" y esto tiene como resultado que se genere mayor incertidumbre en la ubicación actual de este rasgo, máxime que no existe una coordenada de longitud especificada.<sup>150</sup>

273. En referencia a ese mismo mapa de Humboldt y el área que abarca, el perito del Estado de Chiapas afirma que éste se presenta desde los 15° hasta los 41° de latitud boreal y desde los 96° hasta los 117° de longitud pero excluye

<sup>149</sup> Lo anterior en respuesta a la pregunta a) adicionada al cuestionario por el Estado de Tabasco de contenido siguiente:

"a) Que diga la perito con la información aportada por los Estados de Oaxaca y Chiapas, así como la que recabe en la visita que se realice en los sitios en donde se llevará a cabo el desahogo de la prueba de inspección judicial asociada de la prueba pericial en materia de geografía y cartografía, si existe el denominado "Cerro de los Mixes", ubicado a los 17° 24' de latitud Norte."

Así como en las propias conclusiones que expresó la perito oficial en su dictamen.

<sup>150</sup> En respuesta a la pregunta 3 del cuestionario que indica lo siguiente:

"Elabore el perito un mapa que contenga la línea límite planteada por Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción, que parta de la Barra de Tonalá, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes ubicado a los 17° 24' de latitud Norte, y con longitud ubicada en el Distrito de Yautepec, donde se levanta la Cumbre Margarita".





tanto la intendencia de Mérida o península de Yucatán así como los establecimientos españoles de la costa Noroeste de América.

274. Asimismo, indica que para la elaboración de esta carta se utilizaron más de treinta mapas, la mayoría de ellos manuscritos y que de acuerdo con el propio Humboldt el suyo superaba a todos los publicados anteriormente porque ofrecía trescientos doce sitios de minas y la nueva división del territorio en intendencias.

275. No obstante, el perito manifiesta que sin demérito a las grandes aportaciones que hizo el Barón de Humboldt al conocimiento geográfico de México y del mundo, la ubicación del Cerro de los Mixes es errónea, lo que provoca que el límite con la capitanía de Guatemala también esté mal referido. Y en su opinión, esta imprecisión se reiteró hasta que en el año de 1861 Antonio García Cubas eliminó la errónea ubicación del Cerro de los Mixes aunque manteniendo los límites casi de la misma manera.<sup>151</sup>

276. Finalmente, el perito del Estado de Oaxaca al hacer referencia a este mapa afirma que la línea divisoria que Humboldt trazó se hizo con base en la información que la Nueva España le proporcionó y que se apega a la declaratoria de 1549, descrita en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el primero de enero de mil ochocientos noventa y cuatro.<sup>152</sup>

277. En suma, las anteriores reseñas de los dictámenes periciales en geografía y cartografía desahogados en la presente controversia de límites demuestran que no existe un consenso claro respecto a la ubicación e identificación actual del Cerro de los Mixes.

---

<sup>151</sup> Todo lo anterior en respuesta a la pregunta 11 del cuestionario por el que se desahogó la prueba pericial en geografía y cartografía que indicó:

"11. Diga el perito quién fue el Barón de Humboldt, así como sus principales aportes a la geografía, en específico si existe algún mapa de su autoría donde aparezca la línea limítrofe entre la Nueva España y Guatemala"

El perito del Estado de Chiapas apoya su respuesta con base en el contenido de la obra titulada: "La Colección Cartográfica de América de Alexander Von Humboldt Conservada en la Real Academia de la Historia". Disponible en [https://www.academia.edu/10925184/La\\_colecci%C3%B3n\\_cartogr%C3%A1fica\\_de\\_Alexander\\_von\\_Humboldt\\_conservada\\_en\\_la\\_Real\\_Academia\\_de\\_la\\_Historia](https://www.academia.edu/10925184/La_colecci%C3%B3n_cartogr%C3%A1fica_de_Alexander_von_Humboldt_conservada_en_la_Real_Academia_de_la_Historia)

<sup>152</sup> Lo anterior en respuesta a la pregunta 11 del cuestionario por el que se desahogó la prueba pericial en geografía y cartografía, referida en el pie de página anterior.



278. Es importante enfatizar que todos los peritos coinciden en que no es posible ubicar a este cerro dentro de los 17° 24' de latitud Norte para así poder establecer de forma inequívoca la frontera actual entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, pues aunque advierten que existen rasgos geográficos que podrían encontrarse cercanos a esas coordenadas, no hay alguno que cumpla con esa condición, en los términos en que fue señalada en el informe presentado por Antonio García Cubas al Congreso Constituyente de 1857 basado en los apuntes de José Gómez de la Cortina.

279. Asimismo, los peritos de Oaxaca y Chiapas y la perito oficial coinciden en la importancia que tiene para esta controversia la "Carta General de la Nueva España" elaborada por Alexander Von Humboldt"; sin embargo, difieren en el valor e interpretación que puede tener ese mapa para la delimitación de la frontera entre ambas entidades federativas, de modo que este documento cartográfico tampoco genera la convicción necesaria para poder atribuirle un carácter constitutivo en el trazo de su frontera.

280. Por tanto, y en vista de esta situación, en el siguiente numeral se procederá a analizar con mayor detenimiento lo expresado por los Estados de Chiapas y Oaxaca respecto a la identificación actual del Cerro de los Mixes en función de su posible pertinencia en la conformación de la frontera que debe regir entre ambas entidades federativas.

281. Cabe destacar que lo expresado anteriormente, así como lo que se presentará en los siguientes párrafos, no implica en forma alguna que se ponga en duda la existencia del Cerro de los Mixes o el carácter histórico, social o cultural que este rasgo geográfico pudiera tener en esta zona de conflicto, sino que únicamente desestima la posibilidad de ubicar este punto a los 17° 24' de latitud Norte para los efectos de esta sentencia, como había sido reconocido originalmente en el documento citado por ambos Estados para la construcción de su línea fronteriza.

282. Por lo que se precisa que los siguientes razonamientos se realizan desde una perspectiva encaminada a establecer, con base en los argumentos y material probatorio ofrecido por las partes, un punto limítrofe entre las entidades en conflicto de conformidad con el mandato que constitucionalmente le ha





sido conferido a esta Suprema Corte para definir los límites territoriales entre Estados de la República.

## V. El Cerro de los Mixes como el Cerro Zempoaltépetl

283. Antes de entrar al análisis de los argumentos y premisas expresadas en relación con el Cerro de los Mixes, es importante señalar y anticipar que las respectivas pretensiones territoriales en cuanto a la ubicación de este punto formuladas por ambos Estados pretenden desconocer las diversas variantes que ha tenido la integración del territorio nacional en vista de los numerosos cambios geográficos, políticos y sociales que han ocurrido en nuestra nación.

284. Tanto el Estado de Chiapas como Oaxaca solicitan que se realice, casi en automático, el traslado de una frontera originada en el siglo XVI a una situación actual, sin que esta necesariamente pueda adecuarse a la conformación vigente del territorio nacional en relación con otros Estados, sobre todo cuando existen diversos actos jurídicos que ambas partes han dejado de lado al manifestar la frontera que desean que predomine entre ellas.

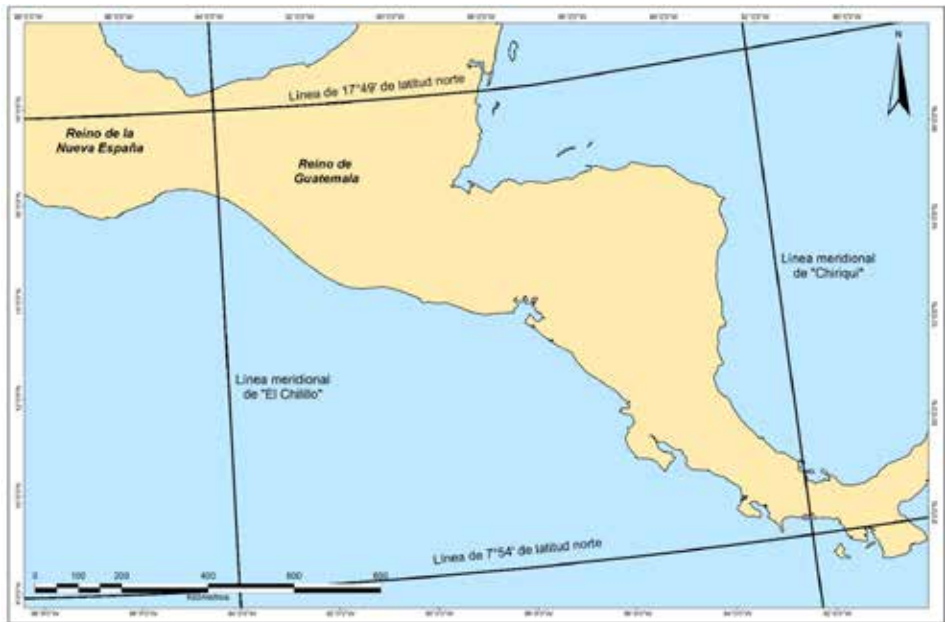
285. En el caso del Estado de Chiapas, su pretensión de localizar al Cerro de los Mixes en la ubicación actual del Cerro Zempoaltépetl, también conocido como Cumbre Margarita, desconoce aspectos significativos en la evolución del territorio que actualmente existe entre Oaxaca, Chiapas y Veracruz.

286. En primer término, la ubicación del Cerro de los Mixes en un punto incrustado en el occidente e interior del territorio oaxaqueño omite considerar que desde 1794 se dijo que el punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala era el Chilillo y por punto de término con la frontera de Santa Fé de Bogotá la antigua misión de Chiriqui, como se refiere en el informe sobre la línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala presentado por Antonio García Cubas en los trabajos preparatorios de la Constitución de 1857.

287. Es decir, de esta descripción es posible inferir que en la época previa a la independencia de México, la capitania de Guatemala, a la que Chiapas pertenecía, terminó por tener como límite occidental con la Nueva España el punto del Cerro del Chilillo, sin que en su momento se advirtiera otro rasgo geográfico que fuera más hacia el occidente.



288. Ésta es una conclusión que demuestran tanto la perito oficial en geografía y cartografía como los peritos de Oaxaca y Tabasco en respuesta a la pregunta 21 del cuestionario correspondiente que tenía como intención identificar todos los rasgos mencionados en el informe presentado por Antonio García Cubas.<sup>153</sup>



<sup>153</sup> La pregunta estableció lo siguiente:

"21. Con base en los mapas que sí contienen algunos de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, ya sea que hubieren sido ofrecidos por las partes o recabados de oficio durante la instrucción, elabore el perito un mapa de su autoría, en donde trace la "Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala", a que se refiere el documento elaborado por Antonio García Cubas, misma que aparece referida en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de enero de 1894. Dicho mapa deberá sujetarse a las siguientes reglas:

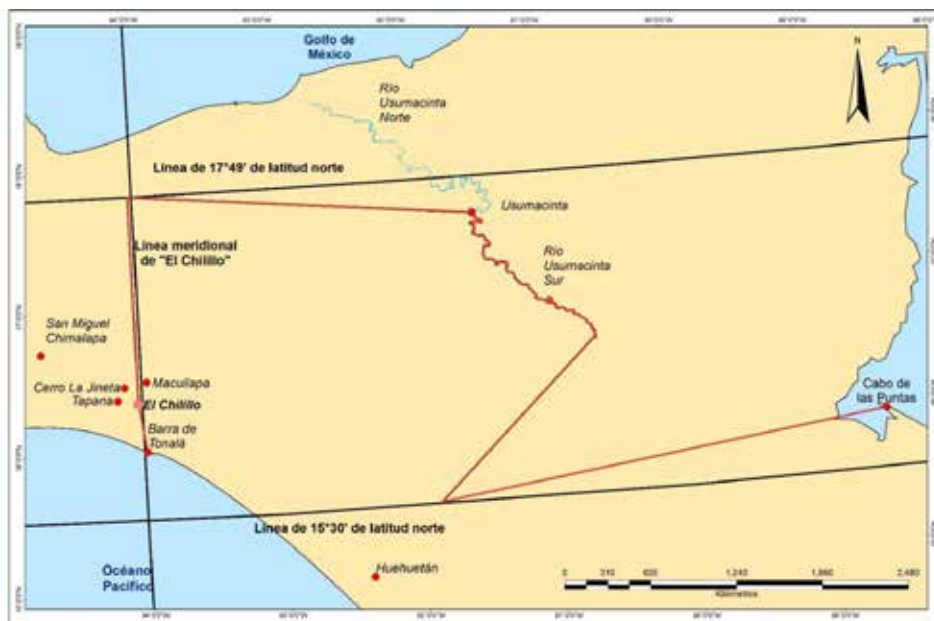
"a) Limitar la extensión de la superficie de Guatemala desde los 7° 54' hasta los 17° 49' de latitud Norte, tal como se acordó en 1787 según Antonio García Cubas.

"b) Considerar como punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala, el rasgo geográfico identificado como "El Chillo", así como la antigua "Misión de Chiriqui", trazando una línea meridional.

"c) Identificar en longitud y latitud cada uno de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, utilizando la Red Geodésica Nacional de INEGI".



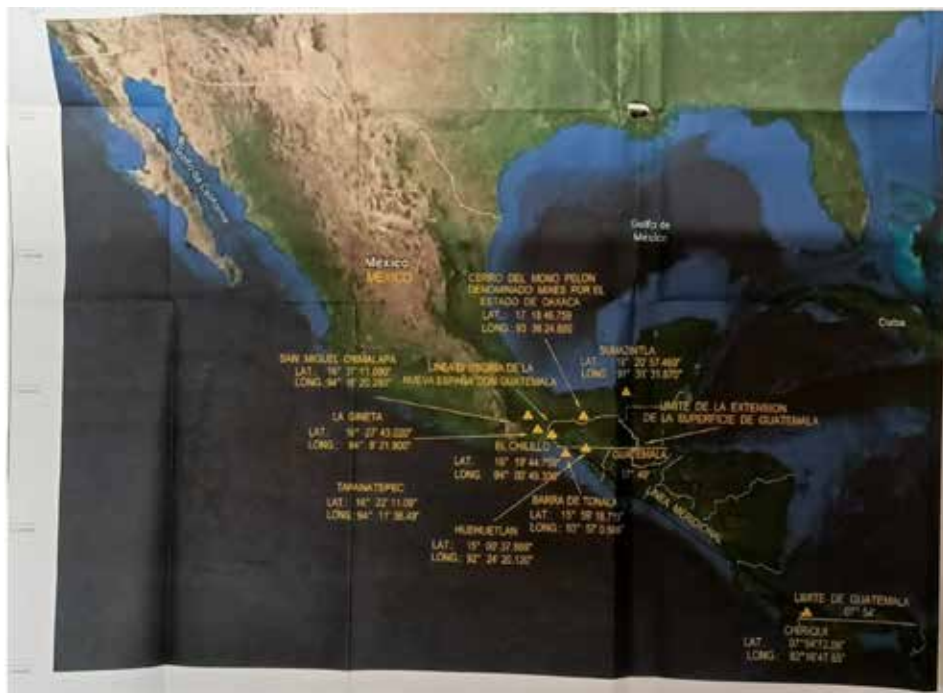
Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 14a. Delimitación geográfica de Guatemala. De acuerdo con los datos señalados en el Decreto de 1894. Fuente: Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019, en la parte correspondiente a México; el área correspondiente a Centroamérica, base cartográfica mundial de ArcGis, Versión 10.1 Redlands, CA: Environmental Systems Research Institute, Inc, 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Panamá 2010 para la ubicación de la provincia y localidad Chiriquí".



Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 14b. Línea divisoria entre Guatemala y la Nueva España. Fuente: Para el territorio nacional, elaboración propia a partir de INEGI ITER 2019 y Carta Topográfica 1:50 000. Porción correspondiente a Centroamérica, base cartográfica mundial de ArcGis, Versión 10.1 Redlands, CA: Environmental Systems Research Institute, Inc, 2010. IGN, Interamerican Geodetic Survey. Ministerio de Transportes, movilidad y agenda urbana. Mapa Oficial de la República de Honduras, escala 1:500,000."



Mapa elaborado por el perito del Estado de Oaxaca. "Pregunta #21 a), b) y c).



Mapa elaborado por el perito del Estado de Tabasco. "Anexo G. Límites de los Estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz". Escala 1:750,000. Febrero de 2020."

289. Fue hasta 1824 y 1857, como se infiere de los trabajos legislativos que derivaron en la promulgación de ambos ordenamientos supremos, que se empezó a delinear un rasgo geográfico ligeramente más hacia el oeste, con la ubicación del Cerro de la Jineta como punto limítrofe en las fronteras de lo que serían los ya existentes Estados de Oaxaca y Chiapas.

290. Aunque cabe señalar que este rasgo también ya había sido mencionado en el propio informe de Antonio García Cubas, en el que se señala que "el soldado Sebastián Camargo" en 1525 obtuvo una encomienda en el valle formado por la pequeña cordillera del monte llamado la *Gineta* pero es hasta ya entrado el siglo XIX cuando nuevamente empieza a ser referido este punto.



291. Y aun cuando en el presente caso la expresión "*inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa hasta el Cerro de los Mixes a los 17° 24'*", que refiere el reconocimiento de límites de 1549 presentado por Antonio García Cubas,<sup>154</sup> pudiera tener diversas interpretaciones, el reconocimiento posterior del Cerro del Chilillo y de la Jineta permite suponer que éstos son los puntos más al occidente que deben prevalecer en la línea limítrofe entre Oaxaca y Chiapas.

292. Cualquier otra referencia más al Oeste de la ubicación de estos dos cerros debería tener alguna justificación y comprobación adicional, dada la configuración territorial actual que predomina en esa zona.

293. Sin embargo, lo anterior no se acredita en el caso de Chiapas, ya que este Estado en primer término nunca refirió coordenadas exactas para la ubicación del Cerro de los Mixes y su perito reafirma esta vaguedad al responder que este pudiera ser "el Cerro Zempoaltépetl (Cumbre Margarita) o una cima cercana".<sup>155</sup>

294. Asimismo, en la elaboración del mapa de la referida pregunta 21, este perito, a diferencia del resto, ubica al Cerro de los Mixes en un extremo occidental muy alejado del propio punto del Cerro del Chilillo, lo que resulta ajeno al

<sup>154</sup> El texto analizado de la línea de 1549 indica lo siguiente:

"De las determinaciones tomadas y de los trabajos ejecutados en aquella fecha, resulta que se fijó la línea general de límites del reino de N.E. 'tomando la dirección del mar Pacífico al Golfo de México, desde la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, por entre los pueblos de Tapana y Maquilapa, dejando el primero a la izquierda, y el segundo a la derecha; **haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa** hasta el Cerro de los Mixes, a los 17° 24' de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla a la orilla del río del mismo nombre, bajando por este río en un ángulo hasta el nivel de Huehuetlán, a los 15° 30' id. y volviendo a subir hasta el cabo de las Puntas en el Golfo de Honduras'."

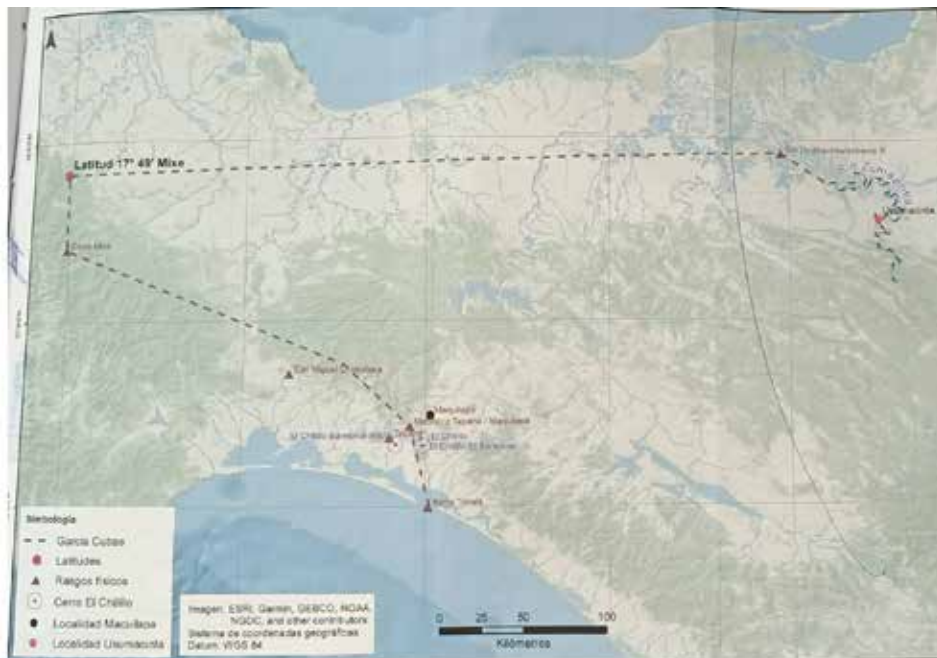
<sup>155</sup> En respuesta a la pregunta 3 del cuestionario que indica lo siguiente:

"Elabore el perito un mapa que contenga la línea limítrofe planteada por Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción, que parta de la Barra de Tonalá, por entre los pueblos de Tapana y Maquilapa, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes ubicado a los 17° 24' de latitud Norte, y con longitud ubicada en el Distrito de Yautepec, donde se levanta la Cumbre Margarita".



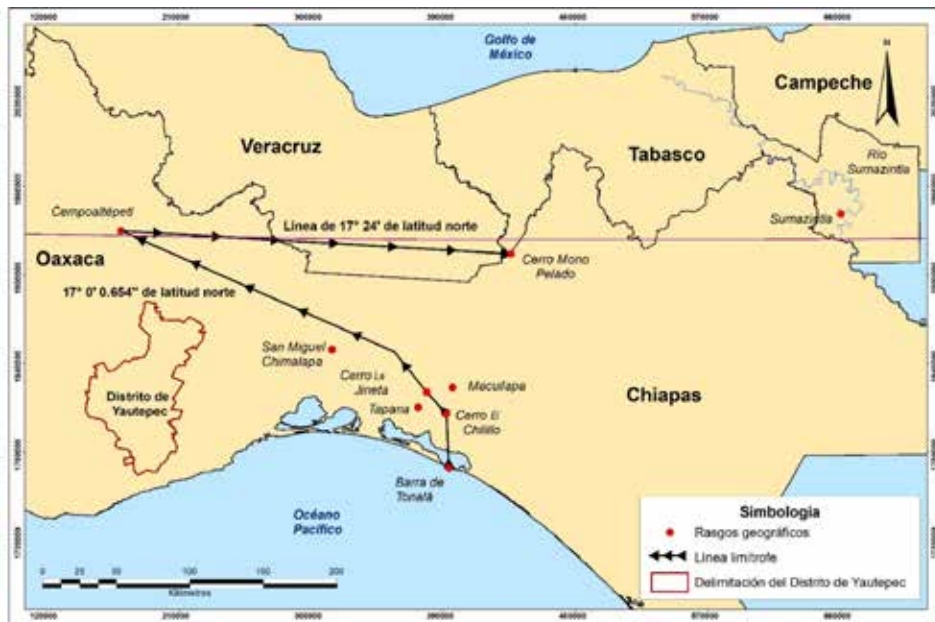


contenido del informe presentado por Antonio García Cubas y sin que se presenten mayores argumentos para justificar esta discrepancia.



Mapa elaborado por el perito del Estado de Chiapas. "Mapa 21.1. Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala según Antonio García Cubas".

295. De igual forma, tampoco existen argumentos o pruebas presentadas por el Estado de Chiapas que pudieran corroborar la existencia de un punto limítrofe occidental que tuviera como consecuencia el reconocimiento de una mayor frontera con el Estado de Veracruz, como se representa en el siguiente mapa.



Mapa elaborado por el perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 5. Línea límite planteada por Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción. Fuente: Elaboración propia a partir de los rasgos geográficos descritos por el Estado de Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción. Regionalización de los Municipios de Oaxaca con base en el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. INEGI Carta topográfica 1: 50 000. Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."

296. Del análisis de este mapa, es posible desprender que la aceptación de la pretensión del Estado de Chiapas afectaría de manera directa el territorio que actualmente ocupa Veracruz, lo que en todo caso debió de haber formado parte de otro conflicto de límites, sin que se tenga noticia de que esto se hubiera realizado con anterioridad o posterioridad a que fuera sometida esta controversia a consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>156</sup>

<sup>156</sup> Cabe recordar que el Estado de Chiapas demandó en su escrito de reconvencción algunas prestaciones al Estado de Veracruz pero por escrito presentado el siete de marzo de dos mil trece se desistió, actuación que se tuvo por validada por auto de dos de abril de ese mismo año.





297. Por otra parte, cabe señalar que el dieciséis de septiembre de mil novecientos ochenta y uno el Estado de Chiapas realizó una reforma constitucional que, de acuerdo con su exposición de motivos,<sup>157</sup> tuvo el objetivo siguiente:

"En estas reformas y adiciones además de presentar la organización política del Estado, se incluye la situación geográfica de nuestra entidad como resultado de los documentos fehacientes que obran en este Congreso Local y que, por su origen y antigüedad son irrefutables, determinando con absoluta claridad los linderos de nuestra entidad con los Estados vecinos de Oaxaca, Veracruz y Tabasco y la República de Guatemala, que por estar consignados en nuestra Constitución Local son de observancia obligatoria (sic) para todos los chiapanecos y a la vez documento probatorio pleno para el supuesto problema del límites."

298. La reforma concluyó con la modificación al artículo 3o. de la Constitución Política del Estado de Chiapas en la que se precisaron los límites y demarcaciones territoriales de esta entidad federativa de la siguiente manera.

"Artículo 3o. El Territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de la República Mexicana.

"Para su organización política y administrativa se dividirá en Municipios Libres, de acuerdo con las bases contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal y la ley orgánica respectiva, siendo los siguientes:

"Acacoyagua, Acala, Acapetahua, Altamirano, Amatán, Amatenango del Valle, Amatenango de la Frontera, Ángel Albino Corzo, Arriaga, Bella Vista, Bejucal

<sup>157</sup> Esta reforma se encuentra integrada en la presente controversia como:

OX 16. Exposición de motivos del anteproyecto de reformas y adiciones a la Constitución del Estado de Chiapas del 16 de septiembre de 1981. Tomo I, fojas 319-326.

CH 94. Exposición de motivos de reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas de 24 de agosto de 1981 y Decreto de reformas de 22 de septiembre de 1981. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 255-392.



de Ocampo, Bochil, Berriozábal, Cacahoatán, Catazajá, Cintalapa, Comitán de Domínguez, Coapilla, Copainalá, Chamula, Chanal, Chenalhó, Chiapilla, Chiapa de Corzo, Chalchihuitán, Chilón, Chapultenango, Chicomuselo, Chicoasén, El Bosque, El Porvenir, Escuintla, Francisco León, Frontera Hidalgo, Frontera Comalapa, Huehuetán, Huitiupan, Huixtan, Huixtla, Ixhuetán, Ixtacomitán, Ixtapa, Ixtapangajoya, Jiquipilas, Jitotol, Juárez, La Concordia, La Grandeza, La Independencia, La Libertad, Las Margaritas, Las Rosas, La Trinitaria, Larrainzar, Mapastepec, Mazapa de Madero, Mazatán, Metapa, Mitontic, Motozintla, Nicolás Ruíz, Ocosingo, Ocotepéc, Ocozocoautla de Espinosa, Ostuacán, Osumacinta, Oxchuc, Palenque, Pantelhó, Pantepec, Pichucalco, Pijijiapan, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Rayón, Reforma, Sabanilla, San Cristobal de Las Casas, San Lucas, San Fernando, Salto de Agua, Siltepec, Socoltenango, Simojovel, Solosuchiapa, Suchiapa, Suchiate, Sunuapa, Sitalá, Soyaló, Tapachula, Tapalapa, Tapilula, Tecpatán, Tenejapa, Teopisca, Tila, Tonalá, Totolapa, Tumbalá, Tuxtla Gutiérrez, Tuxtla Chico, Tuzantán, Tzimol, Unión Juárez, Venustiano Carranza, Villaflores, Villa Corzo, Villacomaltitlán, Yajalón y Zinacantán.

"El Estado de Chiapas se encuentra situado al Sur Este de la República Mexicana, limitado entre las coordenadas geográficas de 14° 33' y 17° 57' de latitud Norte, con 90° 22' y 94° 08' de longitud Oeste del meridiano Greenwich; colinda al Norte con el Estado de Tabasco, al Sur con el Océano Pacífico, **al Este con la República de Guatemala y al Oeste con los Estados de Oaxaca y Veracruz**, contando un área general de 74,415 kilómetros cuadrados.

"Por el Oeste, se inicia en su parte media de la Isla de 'León' lugar de la Pesquería 'el Cachimbo' y con deflexión de línea al Nor-Oeste pasando cerca de la Pesquería 'la Gloria' que corresponde al Estado de Chiapas, llega a la cima del Cerro de 'La Jineta', vértice apreciado como referencia al Norte franco del pueblo de Tapanatepec, Oaxaca.

**"De la cima del Cerro 'La Jineta' con pequeña deflexión al Nor-este de 6° a 8° continúa hacia el vértice del Cerro de 'Los Martínez' en donde se ubica el punto trino que sirve de límite afirmativo de Oaxaca, Veracruz y Chiapas.**

**"Del vértice del Cerro de 'Los Martínez' continúa al Nor-este hacia el Cerro 'Mono Pelado', esta línea en colindancia con el Estado de Veracruz.**



"Siguiendo el Cerro de 'Mono Pelado', al Nor-Este hasta encontrar el Arroyo de 'Amacoite' y aguas abajo se llega a la confluencia con el Río Mezcalapa, colindando con el Estado de Tabasco.

"De esta confluencia considerándose al Norte, se sigue nuevamente aguas abajo del Río Grijalva hasta llegar a la Unión del Río 'Blanquillo' hoy Río de Pichucalco, próximo a la ciudad de Villahermosa, antes San Juan Bautista.

"Cambiando con deflexión hacia el Sur franco continúa el lindero hasta la proximidad del pueblo de Teapa siguiendo el curso de aguas arriba del Río 'Blanquillo'.

"Con cambios de rumbos al Sureste, este franco y Sur-Este nuevamente, pasando por inmediaciones de los pueblos de Amatán, Chiapas y Oxolotán, Tabasco, hasta el cruce del Río 'Tapijulapa'.

"Con rumbos al Nor-este y este franco llega hasta el Río Osumacint colindando en todo este señalamiento con el Estado de Tabasco, límite señalado en el año de 1743 por el alcalde mayor de Chiapas don Antonio Sua Zua y Mújica y el gobernador de Tabasco don Francisco Barti.

"En colindancia por el Este, continuando hacia el Sur-este aguas arriba del Río Osumacinta se llega a la boca del Río 'Chacamax', siguiendo el mismo rumbo, dejando a la izquierda al Río Osumacinta y en un tramo de tierra firme llega al vértice internacional con la República de Guatemala (hoy conocido como el vértice del raudal valuarte), encontrándose nuevamente el Río Osumacinta siguiendo el curso mencionado del mismo río y aguas arriba sobre margen derecho llega al punto conocido actualmente como el vértice de 'Chixoy', colindando con la República de Guatemala.

"Cambiando deflexión al Oeste franco y con lindero internacional bien demarcado llega al vértice del Cerro de 'Ixbul' (hoy vértice de Santiago).

"Cambiando rumbo al Sur-Oeste sigue hasta llegar al vértice de las Cumbres de 'Buena Vista'.



"Prosigue con deflexión al Sur-Este y llega al punto de laderas del Cerro de 'Tacana', de este vértice siguiendo el curso del Río Suchiate aguas abajo llega hasta la desembocadura del mismo en el Océano Pacífico, lugar de la Barra del Suchiate antes Barra de Ocos siguiendo la colindancia con la República de Guatemala.

"El linderero por el Sur siguiendo de la Barra del Suchiate por la porción del litoral del Océano Pacífico y llega al punto de la Isla del 'León' vértice inicial."

299. Este artículo permaneció vigente en el Estado de Chiapas hasta que mediante Decreto de reformas del veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve<sup>158</sup> se determinó derogar todos los párrafos que reconocían las

<sup>158</sup> Según se desprende de diversos antecedentes legislativos que obran en esta controversia y se encuentran integrados como:

OX 26. Constitución Política del Estado de Chiapas con la última reforma publicada el 27 de diciembre de 1989. Tomo I, fojas 386-433.

Sobre su vigencia véase la reforma de 24 de julio de 1986, en la que se desprende que permanecían esos mismos límites territoriales.

OX 27. Publicación de 24 de julio de 1986 por la que se da a conocer la Constitución Política de Chiapas. Tomo I, fojas 434-456.

CH 93. Constitución Política del Estado de Chiapas de 24 de julio de 1986. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 242-254.

<sup>159</sup> "Artículo 3o. El territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de la República Mexicana.

"Para su organización (sic) política y administrativa se dividirá en Municipios Libres, de acuerdo con las bases contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal y la ley orgánica respectiva, siendo los siguientes:

(Reformado, P.O. 27 de diciembre de 1989)

"Acacoyagua, Acala, Acapetahua, Altamirano, Amatan, Amatenango del Valle, Amatenango de la Frontera, Ángel Albino Corzo, Arriaga, Bella Vista, Bejuical de Ocampo, Bochil, Berriozabal, Cacahoatan, San Juan Cancuc, Catazaja, Cintalapa, Comitán de Domínguez, Coapilla, Copainala, Chamula, Chanal, Chenalho, Chiapilla, Chiapa de Corzo, Chalchihuitán, Chilón, Chapultenango, Chicomuselo, Chicoasen, El Bosque, El Porvenir, Escuintla, Francisco Leon, Frontera Hidalgo, Frontera Comalapa, Huehuetan, Huitiupan, Huixtan, Huixtla, Ixhuatan, Ixtacomitan, Ixtapa, Ixtapangajoyá, Jiquipilas, Jitotol, Juárez, La Concordia, La Grandeza, La Independencia, La Libertad, Las Margaritas, Las Rosas, La Trinitaria, Larrainzar, Mapastepec, Mazapa de Madero, Mazatán, Metapa, Mitontic, Motozintla, Nicolas Ruiz, Ocosingo, Ocoatepec, Ocozacoatlá de Espinosa, Ostuacán, Osumacinta, Oxchuc, Palenque, Pantelho, Pantepec, Pichucalco, Pijijiapan, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Rayón, Reforma, Sabanilla, San Cristóbal de las Casas, San Lucas, San Fernando, Salto de Agua, Siltepec, Socoltenango, Simojovel, Solosuchiapa, Suchiapa, Suchiate, Sunuapa, Sitalá, Soyalo, Tapachula,



colindancias territoriales de esta entidad federativa,<sup>159</sup> redacción que, salvo por la adición que se ha dado de diversas municipalidades, permanece vigente casi en los mismos términos.<sup>160</sup>

300. A pesar de que algunas porciones normativas de este artículo hubieran sido derogadas, esto no demerita el valor probatorio que tiene esa manifestación contenida en la Constitución Local con sus reformas de 1981, para corroborar los alcances de las pretensiones territoriales del Estado de Chiapas.

301. Para este Tribunal Pleno el señalamiento que hizo el Estado de Chiapas de los límites y colindancias en su Constitución Local no deriva en un reconocimiento aislado o la manifestación de un acto jurídico indefinido, sino que constituye la máxima expresión del poder soberano de dicha entidad federativa de conformidad con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal.<sup>161</sup>

---

Tapalapa, Tapilula, Tecpatan, Tenejapa, Teopisca, Tila, Tonalá, Totolapa, Tumbala, Tuxtla Gutiérrez, Tuxtla Chico, Tuzantan, Tzimol, Unión Juárez, Venustiano Carranza, Villaflores, Villa Corzo, Villacomaltlan, Yajalon y Zinacantán.

(Derogado cuarto párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado quinto párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado sexto párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado séptimo párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado octavo párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado noveno párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado décimo párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado décimo primer párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado décimo segundo párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado décimo tercer párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado décimo cuarto párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado décimo quinto párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado décimo sexto párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)

(Derogado décimo séptimo párrafo, P.O. 27 de diciembre de 1989)."

<sup>160</sup> Hasta el día de hoy persiste esta indeterminación de las colindancias del Estado de Chiapas referidas en su Constitución. El acuerdo 2o. actualmente vigente sólo reconoce lo siguiente:

"Artículo 2o. El territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de los Estados Unidos Mexicanos. Para su organización política y administrativa se dividirá en Municipios Libres, de acuerdo con las bases contenidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Desarrollo Constitucional respectiva, siendo los siguientes: ..."

<sup>161</sup> "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su



302. Por ende, con independencia de los motivos que pudieron haber sustentado su posterior derogación, es evidente que el contenido de ese precepto presentó una concepción territorial autodeterminada que no puede desconocerse, salvo que existan motivos y argumentos sustentados en información histórica relevante, para que en su caso y con la avenencia y participación de otros Estados así como bajo las reglas de adjudicación territorial pertinentes, puedan plantearse diversos límites ante los poderes y autoridades que especifica el artículo 46 de la Constitución Federal.

303. En este caso, se considera que no existen elementos para poder excluir o alterar la concepción territorial que subsiste entre los Estados de Chiapas

---

régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

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

Asimismo resulta aplicable por analogía la siguiente tesis, con número de registro digital: 232593, correspondiente a la Séptima Época, de rubro y texto siguiente:

"LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN. La Ley Fundamental del país, al consignar la forma de gobierno del pueblo mexicano (artículo 40), señala que ésta es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano (artículo 41), establece que dicho poder se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la propia Carta Magna y las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atentas las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad de las Legislaturas de los Estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los Poderes Federales en favor de los Estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los Poderes de la Unión deleguen en favor de los Estados facultades que les son propias –salvo los casos previstos en el artículo 118 de la Carta de Querétaro–, ello se traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y la razón de ser del sistema federal."

"



y Veracruz a partir del vértice que corre desde el Cerro de los Martínez hasta el Cerro Mono Pelón, sobre todo si se toma en consideración que la identificación de estos rasgos nunca ha sido desconocida o controvertida frente a esta última entidad federativa.

304. Por tanto, se estima que ante la falta de congruencia histórica y geográfica en la identificación del Cerro de los Mixes en el hoy existente Cerro Zempoaltépetl o Cumbre Margarita, así como por el desconocimiento que esto conllevaría por parte del Estado de Chiapas respecto a su frontera actual con el Estado de Veracruz, no es conducente la delimitación de este punto en los términos planteados por dicha entidad federativa.

## **VI. El Cerro de los Mixes como el Cerro Mono Pelón**

305. Por cuanto hace al reconocimiento que hace el Estado de Oaxaca respecto a la ubicación del Cerro de los Mixes, se considera que esta pretensión también desconoce diversos actos relacionados con la delimitación del territorio nacional determinados libremente por esta entidad federativa en su norma local suprema y, en consecuencia, no puede considerarse como un punto fronterizo.

306. De acuerdo con el Estado de Oaxaca, al Cerro de los Mixes hoy se le conoce como Cerro del Mono Pelón y constituye un punto tetraino de colindancia entre los Estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco.

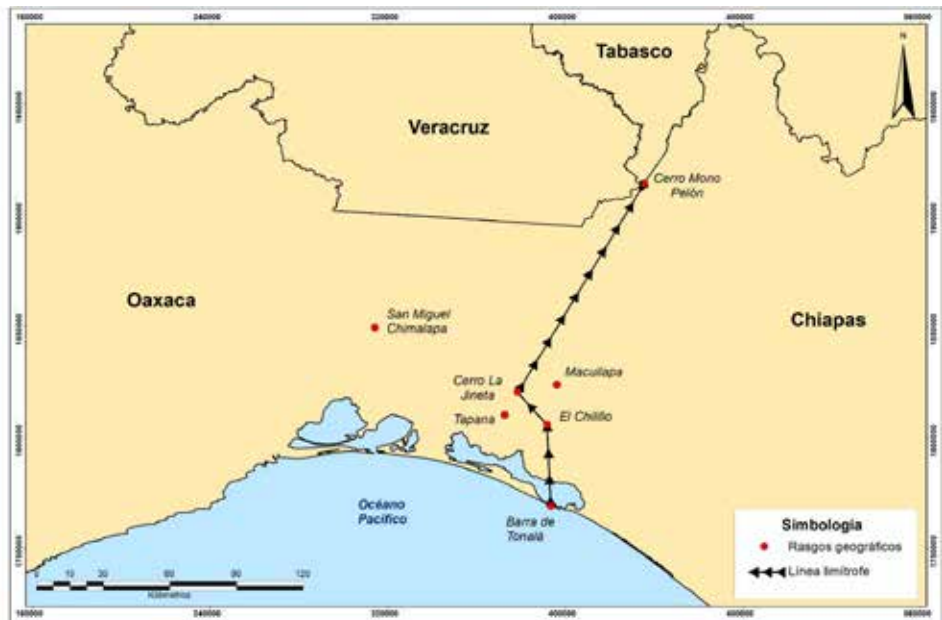
307. Sin embargo, para este Tribunal Pleno, el señalamiento de ese punto limítrofe resulta insostenible, dado que ya se reconoció la imposibilidad de localizar al denominado Cerro de los Mixes a los 17° 24', como fue señalado originalmente en el año de 1549, lo que evidencia que la identificación de ese rasgo limítrofe ha evolucionado o se ha prescindido de él con el paso del tiempo y, en consecuencia, se ha adoptado un distinto punto para la frontera entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.

308. Aunque se reconoce que la ubicación del Cerro Mono Pelón pudiera estar cerca de los 17° 24' de latitud Norte, lo que pudo haber sido atribuible a



un error de cálculo de esa época, no existe evidencia suficiente presentada por el Estado de Oaxaca o su perito que pudiera respaldar esta hipótesis.

309. Asimismo, conviene señalar que el reconocimiento del Cerro de los Mixes como el actual Cerro Mono Pelón implicaría también la creación de una minúscula pero nueva frontera entre los Estados de Oaxaca y Tabasco, como se desprende del siguiente mapa.



*Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 7. Línea Límite planteada por Oaxaca al contestar la reconvencción. Fuente: Elaboración propia a partir de los rasgos geográficos planteados por el Estado de Oaxaca al contestar la reconvencción. Carta topográfica de INEGI 1: 50 000. Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."*

310. Esta coexistencia entre fronteras no ha sido comprobada o reconocida por alguna de estas entidades federativas. En el caso del Estado de Tabasco, éste fue tajante en señalar que en ningún momento ha compartido algún límite





con el Estado de Oaxaca<sup>162</sup> e incluso afirmó que el denominado Cerro Mono Pelón únicamente constituye un punto limítrofe entre Tabasco y Chiapas derivado de un convenio firmado entre sus gobernadores en 1962,<sup>163</sup> pero jamás se ha reconocido este límite con Oaxaca.

311. Por otra parte, es importante destacar que el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca reconoce lo siguiente en relación con sus límites territoriales, a raíz de una reforma constitucional publicada el veintinueve de octubre de mil novecientos noventa.<sup>164</sup>

"Artículo 28. El territorio del Estado de Oaxaca es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que, por derecho le corresponda; y no podrá ser desmembrado sino en los términos prevenidos por la Constitución Federal.

(Adicionado, P.O. 29 de octubre de 1990)

"Sus límites y colindancias son las siguientes:

"Con el Estado de Guerrero:

"Partiendo del Océano Pacífico en el punto denominado 'Boca del Tecoyame', con rumbo N17°12'E y con distancia de 5,663.37 metros a la cabecera del

<sup>162</sup> Escrito de presentación como tercero interesado del Estado de Tabasco. Tomo XVII, foja 19009.

<sup>163</sup> Escrito de presentación como tercero interesado del Estado de Tabasco. Tomo XVII, foja 18974. Copia de este convenio se encuentra localizado en las constancias de esta controversia.

TAB 37. Copia del Periódico Oficial de Tabasco de 1962 por el cual se convoca a un periodo extraordinario del Congreso Local para aprobar un convenio amistoso de límites entre Tabasco y Chiapas y TAB 38. Copia del Periódico Oficial de Tabasco de 1962 donde se publica un convenio amistoso de límites entre Tabasco y Chiapas, ambas ubicadas en el portaplanos número 4, color plata.

<sup>164</sup> Los trabajos legislativos y reforma de esta constitución obra en autos de esta controversia bajo los números:

OX 28. Decreto de 296 de octubre de 1990 por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Oaxaca. tomo I, fojas 458-464.

OX 165 y OX 183. Proceso legislativo de la reforma publicada el 21 de octubre de 1990 a la Constitución del Estado de Oaxaca. Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 255-426. Tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca requeridas en auto de 22 de abril de 2014, fojas 421-576.



'Monte del Coche'; de aquí con rumbo N66°16'E y distancia de 6,216.16 metros a la 'Cabeza de la Cañada de Gaona'; de aquí con rumbo S70°53'E y distancia de 2,169.47 metros a la 'Laguna del Portezuelo', de aquí con rumbo N46°31'E y distancia de 2,652.59 metros al punto denominado 'Tepehuaje'; de aquí con rumbo S57°43'E y distancia de 2,809.02 metros al 'Toronton'; de aquí con rumbo S58°56'E y distancia de 2,568.19 metros a dar a las 'Lagunillas'; de aquí con rumbo N55°33'E y distancia de 7,121.53 metros a 'Mata de Otate'; de aquí con rumbo N00°04'E y distancia de 4,475.00 metros al 'Centro de la Laguna de Monte Alto', de aquí con rumbo N16°51'0 y distancia de 3,698.38 metros a la confluencia del 'Arroyo del Cayahual' y el 'Río Cortijos'; por el curso de éste río y con desarrollo de 6,420.00 metros al 'Paso de Flores'; de este punto con rumbo N08°19'E y distancia de 4,041.12 metros hasta tocar el arroyo de 'La Zanja'; curso de este y con desarrollo de 12,160.00 metros al punto denominado 'Tranca Vieja'; de aquí con rumbo N72°13'E y distancia de 6,747.16 metros hasta tocar el 'Río Tuzapa'; de aquí aguas arriba por el centro del 'Río Tuzapa' y con desarrollo de 5,650.00 metros, hasta la cabeza de 'Río Maiz'; de aquí siguiendo el curso del mismo 'Río Tuzapa' en la parte que se llama de 'La Raya' y con distancia de 7,724.00 metros hasta 'Cabeza de Tres Ríos'; de aquí con rumbo N52°20'0 y distancia de 1,718.17 metros al 'Llano de la Agua Fría'; de aquí con rumbo al N09°50'E y distancia de 761.18 metros a la 'Cruz Chiquita'; de aquí con rumbo N12°59'0 y distancia de 880.55 metros a la 'Mojonera de la Fraternidad'; de aquí siguiendo la cordillera de lomas y con distancia de 2,647.00 metros a la 'Peña Grande', que es un lindero natural; de aquí con rumbo N72°48'O y distancia de 659.49 metros descendiendo de dichas lomas a la 'Laguna Seca'; de aquí con rumbo N05°10'O y distancia de 1,440.88 metros al Río de 'Santa Catarina' en el punto llamado 'Mata de Carrizo'; de este punto siguiendo río arriba y con desarrollo de 39,730.00 metros hasta llegar al 'Llano del Platanar Mexicano'; de aquí con rumbo N30°45'E y distancia de 7,993.77 metros hasta la cima del 'Cerro de las Tres Cruces'; de aquí con rumbo N21°57'E y distancia de 6,220.81 metros hasta la cima del 'Cerro Yucuzundu' que en español quiere decir 'Cerro Pelón'; de aquí con rumbo N41°52'O y distancia de 12,486.00 metros hasta la cima del 'Cerro del Yucucani'; de aquí con rumbo N55°39'O y distancia de 2,241.97 metros al 'Yucuyu' que quiere decir 'Cruz de Piedra'; de aquí con rumbo al S85°00'O y distancia de 5,745.80 metros al 'Minisiconundi' o sea 'Hondura del Muerto'; río arriba con distancia de 3,940.00 metros a la confluencia del 'Yutañuta' que dice en español 'Río del Que Escribe'; río arriba con una distancia de 4,580.00 metros



a la confluencia del 'Yutasigua' o 'Río del Cacao'; sobre éste río arriba con un desarrollo de 7,062.00 metros a la confluencia del 'Yutatosa' o 'Río Quebrado'; sobre este río arriba con una distancia de 4,610.00 metros a la confluencia del 'Yutative' o 'Río del Que Barre'; conocido por otros con el nombre de 'Arroyo Limpio'; sobre éste y arroyo abajo con una distancia de 6,470.00 metros a la confluencia con el 'Yutanditia' o 'Río Aguanoso', donde está una peña colorada en el centro y es conocido también por 'Río de Tilapa'; sobre éste y río arriba con una distancia de 780.00 metros a la desembocadura del 'Yuvichi' o sea 'Barranca del Tejón'; de aquí con rumbo S77°59'O y distancia de 965.16 metros al 'Cahuatiyaca', que es un gran peñasco, conocido por 'Piedra del Copal'; de aquí con rumbo S74°22'O y distancia de 831.73 metros al 'Yoso Ytianda' o sea 'Llano Zacatoso'; de aquí con rumbo S85°07'O y distancia de 752.72 metros al 'Yutantundutia' o sea 'Peñasco Enterrado', de aquí con rumbo N63°01'O y distancia de 1,408.31 metros al 'Cimiyucu Yvinuma' o sea 'Cabeza del Cerro del Retoño'; de aquí con rumbo N51°44'O y distancia de 1,432.61 metros al 'Ytuntiquitin', que quiere decir 'Cerro del Ratón'; de aquí con rumbo S61°37'O y distancia de 1,613.90 metros a la parte más prominente del 'Cerro del Oate'; de aquí con rumbo N79°59'O y distancia de 1,610.52 metros a la parte más prominente del 'Cerro del Gachupín'; de aquí con rumbo NO6°38'E y distancia de 1,218.19 metros al punto llamado 'Tierra Blanca'; de aquí con rumbo a N33°52'E y distancia de 2,601.55 metros a la cumbre del 'CUHUIÑAN', o sea 'Cerro del Contrario', conocido también por 'Cerro del Cuchillo'; de aquí con rumbo N30°42'E y distancia de 2,477.32 metros atravesando el Arroyo Frío de 'Llano del Pensamiento'; de aquí con rumbo N33°58'E y distancia de 3,008.45 metros pasando por el 'Cerro del Perico' a las 'Tres Cruces'; de aquí con rumbo NO6°57'O y distancia de 1,849.61 metros al primer portezuelo de la cordillera del cerro llamado 'El Tabaco'; de aquí con rumbo NO5°57'O y distancia de 2,894.59 metros al paraje llamado 'El Lagarto'; de aquí con rumbo N41°11'O y distancia de 1,149.46 metros al portezuelillo llamado 'Ytunnama' que quiere decir 'Loma del Totomoxtle'; de aquí con rumbo N45°24'O y distancia de 1,492.74 metros hasta acabar la cordillera de los Cerros 'Tabaco' a dar al punto donde toca la 'Barranca del Ocote' a la del 'Bejuco'; de ahí siguiendo hacia arriba por toda la 'Barranca del Ocote' y con distancia de 1,254.00 metros hasta su nacimiento que es la cima del cerro del mismo nombre; de ahí con rumbo N18°32'O y distancia 4,041.71 metros a la 'Piedra del Molino'; de aquí con rumbo N10°30'O y distancia de 2,474.45 metros al punto llamado 'Ituyaya' que quiere decir 'Loma del Camino Real'; de aquí con rumbo



N16°54'E y distancia de 3,441.78 metros pasando por la falda del 'Cerro del Gavilán' a la 'Mojonera del Copal'; de este punto hasta encontrar la 'Barranca del Muerto'; y siguiendo toda la barranca abajo a dar a la 'Mojonera del Nogal'; de aquí siguiendo la misma barranca que toma el nombre de 'Barranca de la Raya', sigue la línea después de un desarrollo de 5,810.00 metros hasta el punto en que toma el nombre 'Barranca del Cangrejo' que es donde la atraviesa el camino de Caliguala a La Luz, en que se encuentra el punto denominado 'Maíz Azul'; de aquí con un desarrollo de 1,276.00 metros siguiendo la misma 'Barranca del Cangrejo' hasta el 'Amate Amarillo' o 'Amate Blanco'; continuando por la misma barranca y con el desarrollo de 1,967.00 metros al punto denominado 'La Campana'; de aquí con rumbo N21°03'O y distancia de 1,319.42 metros del paraje del 'Coco Cimarrón'; de aquí con rumbo N01°27'O y distancia de 450.11 metros al paraje del 'Nanche'; de aquí con rumbo N57°43'O y distancia de 706.07 metros a la cumbre del 'Cerro de la Mina'; de aquí con rumbo N64°43'O y distancia de 721.09 metros al paraje llamado 'Tres Sabinos'; de aquí con rumbo N05°34'O y distancia de 782.70 metros al paraje denominado 'Los Tecajetes'; de aquí con rumbo N44°54'O y distancia de 1,168.85 metros al 'Carrizalillo' en la barranca del mismo nombre e inmediato al camino que va de Tlaxitlaquilla a Santo Domingo; de aquí con rumbo N30°00'O y distancia de 1,799.27 metros al 'Portezuelo de la Silleta'; de aquí con rumbo N74°55'O y distancia de 595.52 metros al paraje llamado 'Dos Órganos', de aquí con rumbo N88°36'O y distancia de 818.24 metros a los 'Tres Órganos'; de aquí con rumbo S88°15'O y distancia de 2,067.96 metros al 'Escorpión'; de aquí con rumbo S69°43'O y distancia de 527.74 metros al 'Chicharroncillo' y 'El Copal'; de aquí continúa la línea para llegar con rumbo N52°27'O y distancia de 403.63 metros al 'Terrero'; de aquí con rumbo N52°18'O y distancia de 1,195.52 metros al 'Portezuelo de Yerba Santa'; de aquí con rumbo N44°24'O y distancia de 1,220.53 metros a la 'Cinta de Piedra'; de aquí con rumbo N54°18'O y distancia de 1,337.08 metros al 'Cerro del Coyote'; de aquí con rumbo S89°39'O y distancia de 2,164.04 metros a lindero de 'Palo Herrero'; de aquí con rumbo N06°44'E y distancia de 2,394.54 metros al lindero de 'Ojo de Agua'; de aquí con rumbo N13°36'O y distancia de 2,992.97 metros al de 'Palma Cuate'; de aquí con rumbo N78°15'O y distancia de 1,635.26 metros al 'Zapote Negro'; de aquí con rumbo N13°00'O y distancia de 1,554.90 metros a 'Temaxcalapa'; de aquí con rumbo N06°33'O y distancia de 3,513.95 metros a la cumbre del 'Cerro del Pájaro'; de aquí con rumbo N31°42'E y distancia de 1,408.12 metros al 'Pozo de Xicatlan' o 'Pozo del Pájaro'; de aquí con rumbo



N32°54'O y distancia de 1,001.71 metros al lindero llamado 'Xistiapa'; de aquí con rumbo N07°00'O y distancia de 418.12 metros al lindero de 'Tequipa'; de aquí con rumbo N17°26'O y distancia de 817.57 metros a la 'Mojonera de Xuaxoxocotla'; de aquí con rumbo N23°28'O y distancia de 921.26 metros al lindero de 'La Unión' o 'Chichilapa'; de aquí con rumbo N39°59'E y distancia de 3,667.69 metros al 'Pozo del Sol' Y de la Luna', de aquí con rumbo N00°45'O y distancia de 1,000.00 metros al lindero denominado 'Cueva del Obispo', de aquí con rumbo S84°45'E y distancia de 1,746.00 metros al lindero de 'Xoyatitlanapa'; de aquí con rumbo N46°52'E y distancia de 2,486.81 metros al lindero de 'Temaxcalapa'; de aquí con rumbo N21°38'E y distancia de 1,247.88 metros al lindero 'Aguatl Cruz' o 'Tres Cruces'; de aquí con rumbo N05°29'E y distancia de 7,223.03 metros al lindero al 'Chirimoyo', punto trino con el Estado de Puebla.

"Con el Estado de Puebla.

"Los linderos de los Municipios:

"Concepción Buenavista

"Cosoltepec

"Eloxochitlán de Flores Magón

"Fresnillo de Trujano

"Huajuapam de León

"San Antonio Nanahuatipam

"San José Ayuquila

"San Juan Cieneguilla

"San Lorenzo Cuaunecuiltitla

"San Miguel Amatitlán



"San Pedro y San Pablo Tequixtepec

"Santa Catarina Zapoquila

"Santa María Chilchotla

"Santiago Ayuquililla

"Santiago Chazumba

"Santiago Ihuitlán Plumas

"Santiago Tamazola

"Santiago Texcalcingo

"Teotitlán de Flores Magón

"Tepelmeme Villa de Morelos

"Zapotitlán Palmas

"San Juan Ihualtepec y

"Acatlán de Pérez Figueroa.

"Con el Estado de Veracruz:

"Partiendo del paraje llamado 'Paso de Azihual' o 'Cocuyo', punto situado al Noroeste de Tuxtepec, de este lugar sigue, en línea recta, al 'Rancho de las Josefinas', dejándolo de parte de Veracruz, de aquí en línea también recta al 'Rancho de Cosolapa', que queda en la comprensión de Oaxaca; de este punto en línea recta a 'Rincón Lagarto', quedando a Veracruz los terrenos de 'Motzorongo' y el 'Presidio', de 'Rincon Lagarto', sigue la corriente del 'Río Amapa', en toda su extensión, pasando por el 'Quechuleño', hasta su confluencia con el 'Río



Tonto', continúa por el curso de este río hasta donde está la primera mojonera de Otatitlán; después en línea recta a la segunda mojonera, y de aquí en la misma dirección recta a la tercera mojonera del mismo nombre, que se encuentra en los márgenes del arroyo 'Zacatispa', y sigue la corriente de este arroyo hasta el punto en que se reúne con el del 'Obispo'; de este lugar en línea recta, rumbo al sureste, a la cima de la loma de 'Cacahuatpec', quedando de parte de Oaxaca la ranchería que lleva este nombre; después en línea recta e inclinándose al Sur, a la mojonera que existe en el paraje llamado 'Tres Cruces de Coapa', luego en dirección Sur y en línea recta, al punto en que el arroyo 'Candelarita' se une al Río de 'Playa Vicente' o 'Huaxpaltepec', continúa por éste, contra su corriente hasta el paraje donde se le reúne el 'Río Manso', el cual sigue también contra su corriente hasta el punto llamado 'Piedra del Sol'; de este lugar en línea recta, a la cima del Cerro del 'Gallo'; después, en línea también recta a 'Piedra Cruz', luego en la misma dirección recta a la cima del Cerro 'Manta'; después, en línea igual a un punto del Río 'La Lana' que se llama 'Canteras de Cal'; sigue, por último, la corriente de este río, hasta su unión con el arroyo 'Xochiapa'.

"Partiendo de la boca del Río Xochiapa, sobre la margen izquierda del Río Colorado, se seguirá por todo el curso de dicho Río Colorado en el sentido de su corriente en una extensión de 28,150.00 metros, hasta llegar a la boca del Arroyo Tiburón, situado sobre la margen izquierda del Río Colorado. Del Arroyo Tiburón en el Río Colorado se seguirá en línea recta con rumbo  $S72^{\circ}37'E$  y una longitud de 7,054.80 metros llegando así a la boca del Arroyo Chcozapotes sobre la margen izquierda del Río de la Trinidad; de este punto se seguirá todo el curso del Río Trinidad contra su corriente, en una extensión de 31,250.00 metros, hasta llegar a la boca del Arroyo Naranjal situado sobre la margen derecha del mismo Río de la Trinidad; de este punto, se sigue en línea recta con rumbo  $S35^{\circ}10'E$  y una extensión de 31,595.00 metros, llegando así a la boca del Arroyo Palo dulce en la margen derecha del Río Jaltepec; de este punto se seguirá en línea recta, con rumbo de  $S69^{\circ}01'E$  y una extensión de 12,303.60 metros, llegando así a la boca del Río Jumapa sobre la margen izquierda del Río Coatzacoalcos, de aquí se seguirá por todo el curso del Río Coatzacoalcos, contra su corriente en una extensión de 29,100.00 metros hasta llegar a la



boca del 'Río Sarabia' sobre la margen izquierda del mismo Río Coatzacoalcos; y de este punto seguirá una línea recta en dirección a la cumbre del 'Cerro de Los Martinez'; con un rumbo de S86°44'30"E y una extensión de 114,325.40 metros.

"Con el Estado de Chiapas.

"Partiendo del 'Cerro de Los Martinez' con rumbo S13° 00'O en línea recta hasta el 'Cerro de la Gineta'; de este punto siguiendo con rumbo S49° 30'E al 'Cerro Tres Cruces'; de este punto con rumbo S27°00'E a un punto denominado 'Sin Pensar' y que se localiza cerca de la estación de 'San Ramón'; continuando con éste punto con rumbo SO3° 00'E a la pesquería o agencia de policía denominada 'Cachimbo', correspondiente esta población al Estado de Oaxaca, la que se localiza en la orilla de la isla de León en el Océano Pacífico.

(Adicionado, P.O. 14 de septiembre de 2009)

"El Territorio del Estado de Oaxaca, geográficamente se conforma por ocho regiones que son: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur, Cuenca del Papaloapan y Valles Centrales."

312. Del contenido de este precepto, es evidente que el Estado de Oaxaca no tiene reconocido punto limítrofe alguno con el Estado de Tabasco, sino que esto surge a partir de la pretensión expresada en esta controversia de límites territoriales al dar contestación a la demanda reconvencional presentada por Chiapas.

313. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el contenido vigente del artículo 28 de la Constitución Política de Oaxaca no puede desconocerse, pues se trata de una norma jurídica obligatoria para esa entidad federativa, que demuestra el ejercicio de su poder soberano a partir del contenido de los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal.

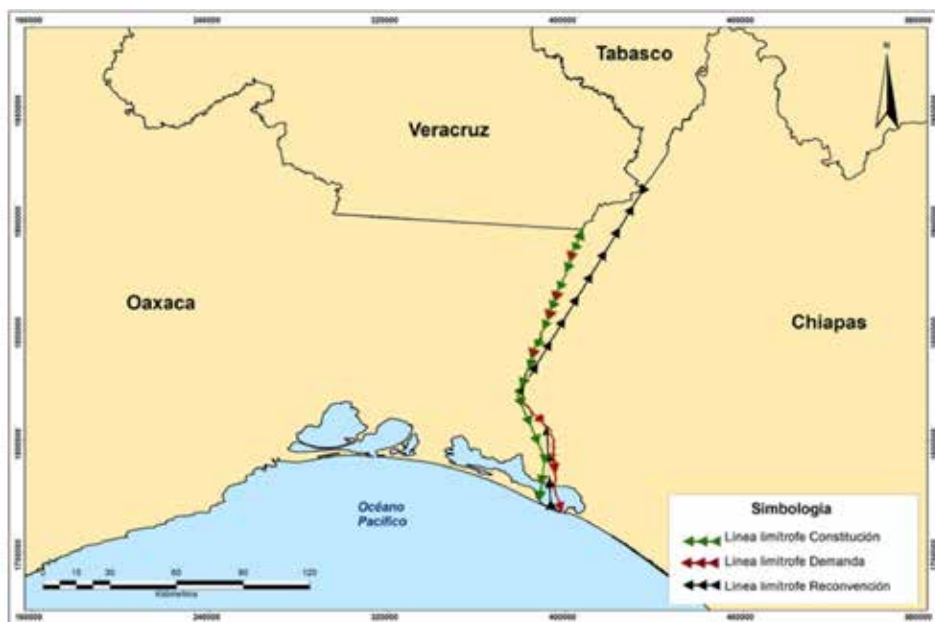
314. En consecuencia, no puede desestimarse su aplicación en aras de aprovecharse del reconocimiento que hizo el Estado de Chiapas del Cerro de los Mixes para que con ello vea cumplida alguna de sus pretensiones territoriales.





315. Asimismo, es posible advertir que en la presente controversia existen tres líneas limítrofes que emergen del contenido vigente de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, así como de sus escritos de demanda y contestación a la reconvención, por lo que tantas expresiones también son ilustrativas de una cierta intención de expansión territorial que no encuentra una justificación histórica o legal para ello.

316. A continuación, se ilustra la expresión de estas líneas a partir de los mapas elaborados por la perito oficial al dar contestación al cuestionario de la prueba pericial en geografía y cartografía.



*Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 19a. Líneas fronterizas planteadas por el Estado de Oaxaca en su Constitución en su escrito de demanda y en la contestación a la reconvención. Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI. Carta Topográfica 1:50 000 e ITER 2019."*



Mapa elaborado por la perito en geografía y cartografía. "Mapa 19b. Detalle de la parte Sur de las líneas fronterizas planteadas por el Estado de Oaxaca en su Constitución, en su escrito de demanda y en la contestación a la reconvencción Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI. Carta Topográfica 1:50 000 e ITER 2019".

317. Por tanto, se considera que ante la imposibilidad de poder identificar al Cerro Mono Pelón como el Cerro de los Mixes, así como por el desconocimiento que esto implicaría por parte del Estado de Oaxaca respecto a las fronteras que ha reconocido, en las que no se incluye al Estado de Tabasco, tampoco es conducente la delimitación de este rasgo geográfico para fijar una línea límite con el Estado de Chiapas.

## VII. Reconocimiento del Cerro de los Martínez como punto límite entre los Estados de Oaxaca y Chiapas

318. Para este Tribunal Pleno, el último punto que debe reconocerse en la línea límite que separa a los Estados de Oaxaca y Chiapas lo constituye el Cerro de Los Martínez.



319. A diferencia del resto de rasgos geográficos que constituyen esta línea limítrofe, este no fue referido en ningún antecedente histórico entre la Nueva España y Guatemala o en los trabajos de alguno de los Congresos Constituyentes y tampoco existe un consenso entre ambas partes, al menos en este procedimiento, que pudiera llevar a su inmediato reconocimiento.

320. No obstante, este es un punto limítrofe que ha sido advertido y señalado por ambas entidades federativas en diversos actos y, por lo tanto, esta aceptación conlleva una convicción suficiente, susceptible de generar consecuencias jurídicas en la construcción de su frontera, pues como se ha mencionado en esta sentencia su desconocimiento solo pondría en entredicho el ejercicio de la soberanía conferida a ambos Estados.

321. En el caso del Estado de Oaxaca, el primer reconocimiento del que se tiene noticia respecto del Cerro de Los Martínez data de principios del siglo XX, cuando esta entidad federativa celebró con representantes del Gobierno de Veracruz un contrato de límites territoriales sancionado por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos el dieciséis de noviembre de mil novecientos cinco.

322. El objeto de ese convenio según su artículo 1o. fue establecer límites entre los Distritos de Choápam, Tehuantepec y Juchitán y los Cantones de Acayucan y Minatitlán, mientras que en el diverso artículo 2o. que integra este contrato se reconoció que el Cerro de Los Martínez constituiría el punto final de la frontera entre ambas entidades federativas, como se advierte de la siguiente transcripción.<sup>165</sup>

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

<sup>165</sup> OX 31. Copia certificada de la publicación número 14, contenida en el tomo LXXXI del Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos, de dieciséis de noviembre de mil novecientos cinco, mediante la cual se da a conocer el Decreto, de catorce de noviembre de mil novecientos cinco, emitido por el presidente Porfirio Díaz, mediante el cual "*Se aprueba el contrato celebrado en esta ciudad el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los Distritos de Choápam, Tehuantepec y Juchitán y los Cantones de Acayucan y Minatitlán.*". Tomo I, foja 558 .



"Artículo 1o. Se aprueba el contrato celebrado en esta ciudad el siete de enero de mil novecientos dos, entre los representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los Distritos de Choápam, Tehuantepec y Juchitán y los Cantones de Acayúcan y Minatitlán."

"Artículo 2o. La línea divisoria entre esos Estados, en los Distritos y Cantones dichos, queda determinada por los puntos siguientes: Partiendo de la boca del Río Xochiapa., sobre la margen izquierda del Río Colorado, se seguirá por todo el curso del dicho Río Colorado en el sentido de su corriente en una extensión de veintiocho mil ciento cincuenta metros hasta llegar a la boca del arroyo Tiburón situado sobre la margen izquierda del Río Colorado. De la boca del arroyo Tiburón en el Río Colorado, se seguirá en línea recta con rumbo S. 72° 37' E. y una longitud de siete mil cincuenta y cuatro metros ochenta centímetros, llegando así a la boca del arroyo Chicozapotes sobre la margen izquierda del Río de la Trinidad; de este punto se seguirá todo el curso del Río Trinidad contra su corriente, en una extensión de treinta y un mil doscientos cincuenta metros hasta llegar a la boca del arroyo Naranjal situado sobre la margen derecha del mismo Río de la Trinidad; de este punto se sigue en línea recta con rumbo S. 35° 10' E. y una extensión de treinta mil quinientos noventa y cinco metros, llegando así a la boca del Arroyo Palo Dulce, en la margen derecha del Río Jaltepec; de este punto se seguirá en línea recta, con rumbo de 5 69° 01' E y una extensión de doce mil trescientos tres metros sesenta centímetros, llegando así a la boca del Río Jumapa, sobre la margen izquierda del Río Coatzacoalcos; de aquí se seguirá por todo el curso del Río Coatzacoalcos, contra su corriente en una extensión de veintinueve mil cien metros hasta llegar a la boca del Río Sarabia, sobre la margen izquierda del mismo Río Coatzacoalcos; y **de este punto se seguirá una línea recta en dirección a la cumbre del Cerro de los Martínez con un rumbo de S. 86°44' 30" E. y una extensión de ciento catorce mil trescientos veinticinco metros cuarenta centímetros para encontrar el límite no determinado aún con el Estado de Chiapas.**"

323. Si bien en este convenio no se contó con la participación del Estado de Chiapas, como se desprende de la parte final de su artículo 2o., esto no impidió que eventualmente dicha entidad federativa realizara un reconocimiento del Cerro de los Martínez, como un punto limítrofe con los Estados de Oaxaca y Veracruz.



324. Lo que se desprende de la reforma del dieciséis de septiembre de mil novecientos ochenta y uno a la Constitución chiapaneca que permaneció vigente hasta el año de mil novecientos ochenta y nueve.

"Artículo 3o. El Territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de la República Mexicana.

"Para su organización política y administrativa se dividirá en Municipios Libres, de acuerdo con las bases contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal y la ley orgánica respectiva, siendo los siguientes:

"...

"El Estado de Chiapas se encuentra situado al Sur Este de la República Mexicana, limitado entre las coordenadas geográficas de 14° 33' y 17° 57' de latitud Norte, con 90° 22' y 94 08' de longitud Oeste del meridiano Greenwich; colinda al Norte con el Estado de Tabasco, al Sur con el Océano Pacífico, al Este con la República de Guatemala y al Oeste con los Estados de Oaxaca y Veracruz, contando un área general de 74,415 kilómetros cuadrados.

"Por el Oeste, se inicia en su parte media de la Isla de 'León' lugar de la Pesquería 'el Cachimbo' y con deflexión de línea al Nor-Oeste pasando cerca de la Pesquería 'la Gloria' que corresponde al Estado de Chiapas, llega a la cima del Cerro de 'La Jineta', vértice apreciado como referencia al Norte franco del pueblo de Tapanatepec, Oaxaca.

"De la cima del Cerro 'La Jineta' con pequeña deflexión al Nor-este de 6° a 8° continúa hacia el vértice del Cerro de 'Los Martínez' en donde se ubica el punto trino que sirve de límite afirmativo de Oaxaca, Veracruz y Chiapas.

"Del vértice del Cerro de 'Los Martínez' continúa al Nor-este hacia el Cerro 'Mono Pelado', esta línea en colindancia con el Estado de Veracruz.

"Siguiendo el Cerro de 'Mono Pelado', al Nor-Este hasta encontrar el Arroyo de 'Amacoite' y aguas abajo se llega a la confluencia con el Río Mezcalapa, colindando con el Estado de Tabasco. ..."



325. De modo que, aun cuando existen argumentos por parte del Estado de Chiapas que pretenden cuestionar el origen de este rasgo geográfico, ya sea por su origen sustentado en resoluciones agrarias o por su falta de participación en ese convenio, lo cierto es que existió un reconocimiento del Cerro de los Martínez como un punto trino de colindancia con los Estados de Oaxaca y Veracruz, mismo que, se reitera, no fue plasmado en cualquier documento, sino en su propia norma suprema.

326. De igual manera, el Estado de Oaxaca también ha realizado ese reconocimiento en su propia Constitución como se desprende del contenido de su artículo 28 vigente, que señala lo siguiente respecto del Cerro de Los Martínez.

"Artículo 28. El territorio del Estado de Oaxaca es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le corresponda; y no podrá ser desmembrado sino en los términos prevenidos por la Constitución Federal.

(Adicionado, P.O. 29 de octubre de 1990)

"Sus límites y colindancias son las siguientes:

"...

"Con el Estado de Veracruz:

"Partiendo del paraje llamado 'Paso de Azihual' o 'Cocuyo', punto situado al Noroeste de Tuxtepec, de este lugar sigue, en línea recta, al 'Rancho de las Josefinas', dejándolo de parte de Veracruz, de aquí en línea también recta al 'Rancho de Cosolapa', que queda en la comprensión de Oaxaca; de este punto en línea recta a 'Rincón Lagarto', quedando a Veracruz los terrenos de 'Motzorongo' y el 'Presidio', de 'Rincon Lagarto', sigue la corriente del 'Río Amapa', en toda su extensión, pasando por el 'Quechuleño', hasta su confluencia con el 'Río Tonto', continúa por el curso de este río hasta donde está la primera mojonera de Otatitlán; después en línea recta a la segunda mojonera, y de aquí en la misma dirección recta a la tercera mojonera del mismo nombre, que se encuentra en



los márgenes del arroyo 'Zacatispa', y sigue la corriente de este arroyo hasta el punto en que se reúne con el del 'Obispo'; de este lugar en línea recta, rumbo al sureste, a la cima de la loma de 'Cacahuatpec', quedando de parte de Oaxaca la rancharía que lleva este nombre; después en línea recta e inclinándose al Sur, a la mojonera que existe en el paraje llamado 'Tres Cruces de Coapa', luego en dirección Sur y en línea recta, al punto en que el arroyo 'Candelarita' se une al Río de 'Playa Vicente' o 'Huaxpaltepec', continúa por éste, contra su corriente hasta el paraje donde se le reúne el 'Río Manso', el cual sigue también contra su corriente hasta el punto llamado 'Piedra del Sol'; de este lugar en línea recta, a la cima del Cerro del 'Gallo'; después, en línea también recta a 'Piedra Cruz', luego en la misma dirección recta a la cima del Cerro 'Manta'; después, en línea igual a un punto del Río 'La Lana' que se llama 'Canteras de Cal'; sigue, por último, la corriente de este río, hasta su unión con el arroyo 'Xochiapa'.

"Partiendo de la boca del Río Xochiapa, sobre la margen izquierda del Río Colorado, se seguirá por todo el curso de dicho Río Colorado en el sentido de su corriente en una extensión de 28,150.00 metros, hasta llegar a la boca del Arroyo Tiburón, situado sobre la margen izquierda del Río Colorado. Del Arroyo Tiburón en el Río Colorado se seguirá en línea recta con rumbo  $S72^{\circ}37'E$  y una longitud de 7,054.80 metros llegando así a la boca del Arroyo Chicozapotes sobre la margen izquierda del Río de la Trinidad; de este punto se seguirá todo el curso del Río Trinidad contra su corriente, en una extensión de 31,250.00 metros, hasta llegar a la boca del Arroyo Naranja situado sobre la margen derecha del mismo Río de la Trinidad; de este punto, se sigue en línea recta con rumbo  $S35^{\circ}10'E$  y una extensión de 31,595.00 metros, llegando así a la boca del Arroyo Palo dulce en la margen derecha del Río Jaltepec; de este punto se seguirá en línea recta, con rumbo de  $S69^{\circ}01'E$  y una extensión de 12,303.60 metros, llegando así a la boca del Río Jumapa sobre la margen izquierda del Río Coatzacoalcos, de aquí se seguirá por todo el curso del Río Coatzacoalcos, contra su corriente en una extensión de 29,100.00 metros hasta llegar a la boca del Río Sarabia" sobre la margen izquierda del mismo Río Coatzacoalcos; **y de este punto seguirá una línea recta en dirección a la cumbre del 'Cerro de Los Martínez'; con un rumbo de  $S86^{\circ}44'30"E$  y una extensión de 114,325.40 metros.**



"Con el Estado de Chiapas.

**"Partiendo del 'Cerro de Los Martínez'** con rumbo S13°00'O en línea recta hasta el 'Cerro de la Gineta'; de este punto siguiendo con rumbo S49°30'E al 'Cerro Tres Cruces'; de este punto con rumbo S27°00'E a un punto denominado 'Sin Pensar' y que se localiza cerca de la estación de 'San Ramón'; continuando con éste punto con rumbo SO3° 00'E a la pesquería o agencia de policía denominada 'Cachimbo', correspondiente esta población al Estado de Oaxaca, la que se localiza en la orilla de la isla de León en el Océano Pacífico. ..."

327. Por tanto, se considera que estos actos jurídicos evidencian el reconocimiento de ambas entidades federativas respecto de un punto sobre su frontera y, en consecuencia, son pertinentes y relevantes para establecer al Cerro de los Martínez como el cuarto y último punto que debe regir en la frontera entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, el cual se encuentra ubicado bajo las coordenadas geográficas 93° 53' 23.92" W; 17° 8' 56.79" N.

328. En consecuencia, y conforme a lo expuesto en este considerando, se reconoce que la línea limítrofe entre Oaxaca y Chiapas que les debe regir se integrará de la siguiente manera.

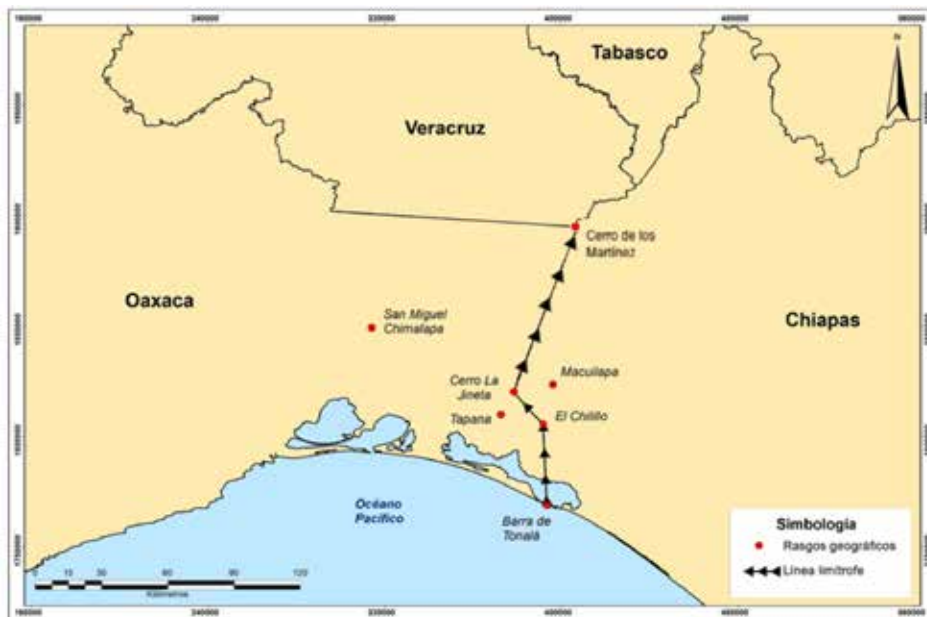
329. Partirá de Sur a Norte e iniciará en la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, en dirección Noroeste hasta el Cerro del Chilillo, de ahí con dirección Noroeste hasta el Cerro de la Jineta y de ahí con rumbo noreste hasta el Cerro de los Martínez, rasgos geográficos y coordenadas que pueden identificarse en la siguiente tabla:

Rasgo	Coordenadas geográficas
Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte.	94° 00' 00"W; 16°00' 00"N
Cerro del Chilillo	94° 2' 35.84" W, 16° 20' 27.09" N
Cerro de la Jineta	94° 8' 21.87" W; 16° 27' 42.73" N
Cerro de los Martínez	93° 53' 23.92" W; 17° 8' 56.79" N.





330. El mapa que se presenta en la siguiente imagen detalla la descripción de la línea fronteriza que deberá regir entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.



*Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa C 9. Línea a partir de los rasgos descritos en el Decreto de 1894 con terminación en el Cerro de los Martínez".*

331. Dada la conclusión alcanzada, se estima innecesario pronunciarse sobre la pertinencia de la línea limítrofe o el resto de los rasgos geográficos (Río Arenas, Punta Flor y Media Barra de Tonalá) que fueron señalados por el Estado de Oaxaca en su escrito inicial de demanda.

### VIII. Sobre la creación del Municipio de Belisario Domínguez

332. Por último, no debe perderse de vista que el acto que inició la presente controversia de límites territoriales lo constituyó la creación del Municipio Belisario



Domínguez en el Estado de Chiapas, reconocido mediante Decreto legislativo que reformó la constitución de esta entidad federativa.

333. En ese sentido, resta por decidir si la creación de este Municipio se contrapone con el límite territorial que se acaba de reconocer en el punto inmediato anterior y aun cuando para ello deba hacerse referencia al contenido del Decreto 008 emitido por la Sexagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso de Chiapas de veintitrés de noviembre de dos mil once, se precisa que este análisis no parte del estudio de una afectación competencial o de algún vicio de inconstitucionalidad específico, sino que sólo tiene por objeto contrastar los rasgos y vértices del Municipio creado con los límites territoriales reconocidos por esta Suprema Corte entre las entidades federativas en conflicto.

334. Para efectos de determinar lo anterior, se tomará como parámetro el mapa y respuesta otorgadas por la perito oficial y los peritos de Chiapas y Oaxaca a la pregunta número 2 del cuestionario de la prueba pericial en geografía y cartografía, dado que en esta pregunta se identifica al Cerro de los Martínez y Cerro de la Gineta como puntos limítrofes entre los que se encuentra ubicado el Municipio de Belisario Domínguez.

335. La pregunta realizada fue la siguiente:

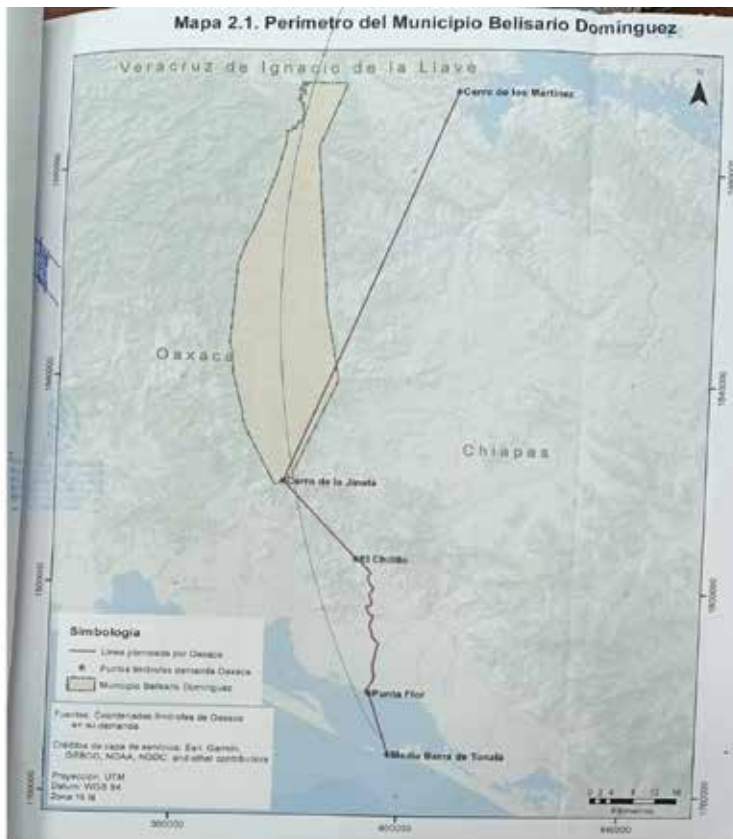
"2. Utilizando el mapa a que se refiere la pregunta anterior,<sup>166</sup> elabore el perito un nuevo mapa en que también se contenga el perímetro del Municipio de Belisario Domínguez utilizando las coordenadas de su creación contenidas en el anexo técnico."

<sup>166</sup> La pregunta 1 del cuestionario indicó lo siguiente:

<sup>1</sup> Elabore el perito un mapa que contenga la línea limítrofe planteada por Oaxaca al formular su escrito de demanda, la cual inicia en el Cerro de los Martínez y termina en el punto medio de la Barra de Tonalá.



### Perito del Estado de Chiapas



Mapa elaborado por el perito de Chiapas. "Mapa 2.1. Perímetro del Municipio Belisario Domínguez".

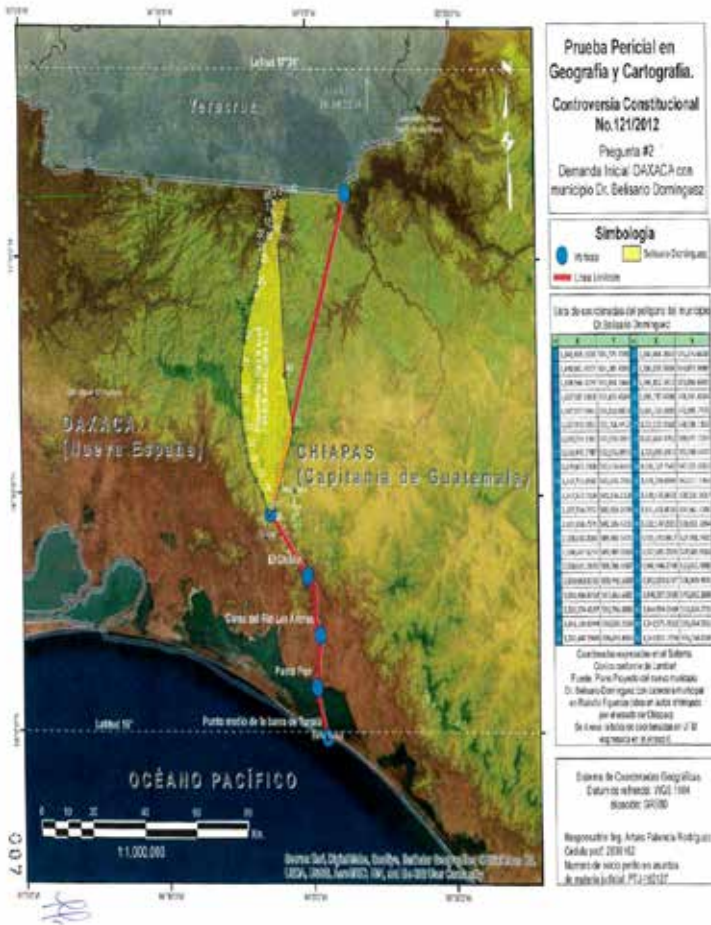
**Respuesta:**

"Del ejercicio solicitado resulta el mapa 2.1, elaborado con el mismo sustento técnico y de base cartográfica que los mapas anteriores, y se complementa a partir de la tabla de construcción del polígono correspondiente al territorio asignado al Municipio de Belisario Domínguez por el gobierno chiapaneco.



"Como se puede desprender de la interpretación al mapa 2.1, el territorio municipal de Belisario Domínguez bajo este supuesto quedaría dentro de territorio oaxaqueño; es decir, bajo el supuesto de que el límite interestatal entre Chiapas y Oaxaca sería en línea recta desde el Cerro de la Jineta con las coordenadas asignadas X:378,372.2200; Y: 1'820,377.5820 hasta el Cerro de los Martínez con las coordenadas X;407,699.8200; Y1'894,925.6230."

### Perito del Estado de Oaxaca





*Mapa elaborado por el perito de Oaxaca. "Pregunta #2. Demanda inicial Oaxaca con Municipio Dr. Belisario Domínguez"*

**Respuesta:**

"Se exhibe el mapa denominado 'Pregunta #2 demanda inicial Oaxaca con Municipio Dr. Belisario Domínguez', en él se ubican cartográficamente los puntos que hacen vértice de lindero entre Oaxaca y Chiapas de acuerdo a Oaxaca al formular su demanda, y que obra en expediente. El trazo que se exhibe en el mapa en comento, inicia en el Cerro de los Martínez y continua al Suroeste hasta el Cerro de la Jineta, después se traza en dirección sureste hasta el Chilillo, ubicado sobre la(sic) margen del Río de las Arenas siguiendo su cauce natural aguas abajo hasta llegar a su desembocadura en el que se plantea un punto llamado Punta Flor, finalmente sigue su trazo hasta la media Barra de Tonalá.

"Asimismo, se grafica el perímetro del Municipio denominado Dr. Belisario Domínguez, de acuerdo a la interpretación que hace el infrascrito de las coordenadas del plano 'Proyecto del nuevo Municipio Dr. Belisario Domínguez con cabecera Municipal en Rodulfo Figueroa' y que obra en autos entregados por el Estado de Chiapas.

"Importante es mencionar que el plano en comento adolece absolutamente de información técnica fundamental para su correcta interpretación y trazo cartográfico, entre otros: No (negativo) está signado por ninguna persona ni institución, No (negativo) se indica el sistema de coordenadas/datum y/o parámetros de proyección cartográfica en el que estén dispuestas las coordenadas que se exhiben, ni se ilustra en el contexto cartográfico.

"No obstante, la experiencia en el área me hace inferir que las coordenadas del plano en comento se encuentran en el sistema de proyección cónico conforme de Lambert, con los siguientes parámetros cartográficos de transformación ...

"En consecuencia, se ha realizado la conversión al sistema UTM –que es en el que está publicada la cartografía de INEGI–, y en el cual ya es posible plasmarlos en la cartografía que en el Mapa #2 se expone. Pero importante es mencionar que es una mera inferencia, producto del conocimiento y experiencia en la materia.



"De igual manera, en el mapa se grafica también la línea latitud Norte 16° y la línea latitud 17° 24' que se expresan en la declaratoria de 1549, que se describe en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el lunes 1 de enero de 1894, asimismo se exhibe la escala gráfica, la escala numérica, el cuadro de datos, cuadro de coordenadas de cada vértice que compone la línea limítrofe, simbología, Norte astronómico, sistema de coordenadas, datum de referencia y elipsoide, acotaciones de los sistemas de coordenadas y cruces cartográficas de referencia, todo lo anterior para dar certidumbre de posicionamiento y cumplimiento cabal con las normas cartográficas en la elaboración de planos, amén de dar cumplimiento a las especificaciones normadas por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG)."



Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa 3. Línea limítrofe planteada por Oaxaca al formular su escrito de demanda y el Municipio Belisario Domínguez. Fuente: Elaboración propia a partir de las coordenadas planteadas por el Estado de Oaxaca en su escrito de demanda y el Decreto de creación del Municipio Belisario Domínguez. Periódico oficial Número



337-2a, sección del 23 de noviembre de 2011, Decreto Número 008. Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."

**Nota: La flecha verde constituye una edición de la imagen que no obra en el mapa originalmente presentado.**

**Respuesta:**

"Para trazar el polígono del Municipio Belisario Domínguez (mapas 2a y 2b) se utilizaron dos fuentes:

"1. Los datos y precisiones geográficas que señala el anexo técnico correspondiente al número 337 del Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas de fecha 23 de noviembre de 2011.

"El 'Plano del proyecto de nuevo Municipio, que forma parte del Proyecto de creación del Municipio Dr. Belisario Domínguez. Documentos que integran el expediente agrario. Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas'.

"Este último documento menciona lo siguiente:

"Este plano fue dibujado en base al mapa del Municipio de Cintalapa que edita el Gobierno del Estado.'

"...

"En el Mapa 3 se muestra la línea limítrofe planteada por el Estado de Oaxaca al formular su escrito de demanda y el polígono del Municipio Belisario Domínguez. Se observa que no coincide el extremo Norte de Belisario Domínguez con la frontera del Estado de Veracruz, lo anterior es consecuencia de los planos fuente, ya que como se hizo referencia con anterioridad, el trazo de los límites político-administrativos corresponden al MG,<sup>167</sup> que en este caso

<sup>167</sup> Marco geoestadístico.

De acuerdo con el INEGI este se integra de la siguiente manera:



no coinciden con el dibujo del mapa editado por el gobierno del Estado de Chiapas."

336. De las respuestas otorgadas por el perito de Oaxaca y la perito oficial en geografía y cartografía, se advierten varias dificultades para establecer una concepción territorial del Municipio de Belisario Domínguez, pues se señala que el plano en el que se delineó adolece de elementos necesarios para su adecuada presentación al carecer de un sistema de coordenadas, parámetros de proyección y un contexto cartográfico necesario para reconocer las coordenadas exhibidas.

337. De igual manera, se indica que el extremo Norte del Municipio de Belisario Domínguez no coincide con la frontera del Estado de Veracruz, originalmente proyectada por el legislador chiapaneco en los documentos que integran el anexo técnico del Decreto por el que se reformó la Constitución de Chiapas y se creó el Municipio de Belisario Domínguez.

338. Para este Tribunal Pleno, estas incongruencias pueden explicarse si se considera que la configuración de este Municipio nunca fue presentada en el Decreto legislativo, sus antecedentes o en su correspondiente anexo técnico de forma integral y con un acople proyectado en escala con la totalidad del Estado de Chiapas o con toda la República Mexicana.<sup>168</sup>

---

"El Marco Geoestadístico (MG) es un producto que integra información vectorial, tablas de atributos y catálogos. Muestra la división geoestadística del territorio nacional en sucesivos niveles de desagregación. Esta división está dada por los llamados límites geoestadísticos, que pueden coincidir con los límites político-administrativos oficiales, los cuales tienen sustento legal; sin embargo, los que no cuentan con dicho sustento deben entenderse como límites provisionales, trazados sólo para realizar los operativos censales. Estos límites provisionales no tienen pretensión de oficialidad, dado que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía no es el órgano facultado para definir límites político-administrativos. El MG contiene además la cobertura de todas las localidades del territorio nacional, de manera que a cada una de las viviendas le corresponde una secuencia de claves de identificación geográfica que está dada por los sucesivos niveles de desagregación en los que se divide el territorio nacional."

Véase la página siguiente: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463592587>.

<sup>168</sup> Véase:

OX 160 y CH 26. Copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto de 22 de noviembre de 2011, por el cual se crearon los Municipios de Belisario Domínguez, Mezcalapa, El Parral, y Emiliano Zapata, tomo XVI de pruebas aportadas por el Estado de Oaxaca al dar contestación a la reconvencción y tomo I de pruebas presentadas por Chiapas, fojas 10-662.

Esta prueba es idéntica en versión digital e impresa a las identificadas como CH 84 y CH 85, ubicadas en el tomo de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, fojas 1-8.

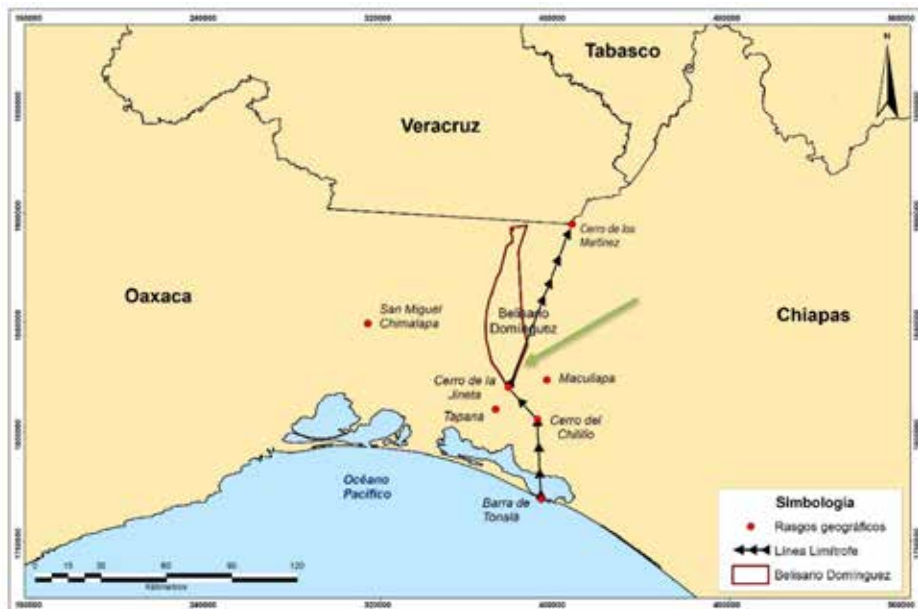




339. Como se refiere por la perito oficial, el único plano que existe con el proyecto del Municipio de Belisario Domínguez exhibe de forma individual un polígono a partir de una manifestación aislada de coordenadas y límites que lo conforman y en el que se refiere que este fue elaborado con base en un mapa del Municipio de Cintalapa.

340. Sin embargo, a pesar de esta situación irregular, los peritos de los Estados de Oaxaca y Chiapas, así como la perito oficial, ubican al polígono del Municipio de Belisario Domínguez en los límites que corren entre el Cerro de la Gineta y el Cerro de los Martínez, pero incrustado dentro de territorio oaxaqueño.

341. Asimismo, la perito oficial en las conclusiones formuladas en su dictamen reconoce expresamente que la ubicación de este Municipio, con la identificación de todos los rasgos geográficos que esta Suprema Corte ahora ha adoptado para la frontera entre Chiapas y Oaxaca, se encuentra dentro del territorio de este último Estado, como se advierte del siguiente mapa.





*Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía. "Mapa C10. Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, Cerro El Chilillo, Cerro La Jineta y Cerro de los Martínez. Municipio Belisario Domínguez.*

**Nota: La flecha verde constituye una edición de la imagen que no obra en el mapa originalmente presentado.**

342. Conforme a lo anterior, y en vista del resultado presentado por los peritos en geografía y cartografía, se considera que la creación del Municipio de Belisario Domínguez genera un traslape en el territorio del Estado de Oaxaca, en virtud de que su conformación y delimitación se proyectó en un espacio geográfico que no corresponde al del diverso Estado de Chiapas, de conformidad con la línea limítrofe que rige entre ambos Estados reconocida por esta Suprema Corte.

343. No escapa a la atención que tanto en los mapas realizados por la perito oficial como por el perito del Estado de Chiapas existe un área del Municipio Belisario Domínguez que corre en paralelo de la línea que se traza desde el Cerro de la Jineta hacia el Cerro de los Martínez, el cual parecería indicar una porción de tierra que podría encontrarse dentro de territorio chiapaneco (indicada en los mapas anteriores elaborados por la perito oficial, con una flecha verde).

344. Sin embargo, esta situación no demerita la conclusión alcanzada respecto a la afectación territorial realizada por el Estado de Chiapas, pues con independencia de las incongruencias que ya fueron referidas en la proyección de esa municipalidad por parte de la Legislatura local que ponen en duda la correcta delimitación de ese Municipio, es evidente la irrupción que se da al territorio oaxaqueño en el resto de los vértices previstos.

345. Finalmente, tampoco es óbice para la conclusión alcanzada que mediante Decreto de reformas del veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis se haya realizado una modificación al artículo 3o. de la Constitución del Estado de Chiapas en el que originalmente se realizó este reconocimiento del Municipio de Belisario Domínguez, para ahora situarse en el artículo 2o. de este ordenamiento.<sup>169</sup>

<sup>169</sup> El artículo vigente de la Constitución Política del Estado de Chiapas, establece lo siguiente:



346. Se estima que esa modificación legislativa no trasciende a la solución que se presenta para esta controversia de límites, pues a pesar de la nueva numeración en el articulado de la Constitución del Estado de Chiapas que denota la realización de un nuevo acto legislativo, esta situación sólo es indicativa de que persiste el reconocimiento de este Municipio como parte integrante de esta entidad federativa, de modo que la existencia de esta municipalidad sigue actualizando una afronta a la soberanía territorial del Estado de Oaxaca.

347. Conforme a lo expuesto, se concluye que existe una indebida configuración del Municipio de Belisario Domínguez por parte del Estado de Chiapas, dado que su proyección traspasa la línea limítrofe reconocida por esta Suprema Corte que debe regir entre este Estado y el de Oaxaca.

348. NOVENO.—**Efectos.** El artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia<sup>170</sup> señala, entre otras cuestiones, que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda,

---

"Artículo 2. El territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de los Estados Unidos Mexicanos. Para su organización política y administrativa se dividirá en Municipios Libres, de acuerdo con las bases contenidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Desarrollo Constitucional respectiva, siendo los siguientes: ...

"12. Belisario Domínguez."

<sup>170</sup>"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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

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

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."



estableciendo un término para el cumplimiento de las actuaciones y condenas que se señalen.

349. En el presente caso, que corresponde a una controversia de límites entre dos entidades federativas, se estima que el citado artículo 41 resulta aplicable, pues aun cuando de su configuración jurisdiccional no sea posible declarar la invalidez de algún acto o norma específica, es necesario el señalamiento de lineamientos precisos a fin de que sea eficaz la declaratoria de límites reconocida por esta Suprema Corte.

350. Esto resulta congruente con los objetivos señalados por el legislador constitucional en los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma del quince de octubre de dos mil doce, por la que se trasladó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para la resolución de conflicto de límites territoriales.<sup>171</sup>

"Es obligado reconocer que desde el México independiente hasta el inicio del siglo XXI, ha sido un tema de preocupación y ocupación de las estructuras del Estado, ir fortaleciendo etapa tras etapa histórica el modelo de Estado Federal, para que las partes que lo componen gocen de hecho y de derecho de la soberanía local y del pleno ejercicio de su *imperium* legal espacial local, para lo cual resulta indispensable delimitar los linderos territoriales de las 32 entidades federativas que le dan esencia y fortaleza a nuestra República representativa democrática y popular, constituida así en razón del mandato soberano del pueblo de México.

"Este es el espíritu de la condición de igualdad jurídica y política de las entidades entre sí, de su ejercicio de autonomía en su espacio territorial y de sus atribuciones de poderes locales, así se establece en el artículo 121 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a letra dispone: 'Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.'

<sup>171</sup> Exposición de Motivos. México, D.F. jueves 24 de marzo de 2011. 3. Iniciativa de senadores (diversos grupos parlamentarios) Gaceta No. 234.



"El principio consagrado en el artículo 121 constitucional es de particular transcendencia para la plena armonía y debida coordinación entre las entidades federativas de México. Sin embargo, la presencia de conflictos territoriales constituye por su propia naturaleza un asunto que no sólo debe quedar bajo la responsabilidad de las entidades federativas involucradas, sino ser del mayor interés en la agenda política y jurídica del Estado federal.

"Siendo que en estos momentos todavía quedan tareas pendientes por resolver en la materia que nos ocupa, resulta obligado advertir cuál es la naturaleza del conflicto que se genera, para encontrar lo que debemos hacer para reorientar, a partir de los precedentes históricos, y de los principios de justicia, para vigorizar la integridad de la Unión, para lo cual es necesario encontrar los cauces equitativos para dar la resolución de manera definitiva en el marco del Estado de derecho.

"Para tal efecto, resulta elemental tener presente la forma de gobierno democrática bajo la cual rige la conducción de Estado Mexicano y en derivación de ello traer a la reflexión el principio de división de poderes, en los cuales se debe dar una republicana coordinación y cooperación, cuya armonía se basa en el reconocimiento a la sujeción del imperio de la ley, bajo el valor innegociable de que éste se traduce al aceptar y acatar que el gobernante sólo puede realizar lo que le está previa y expresamente facultado en una ley en vigor y, a contrario sensu, que el gobernado puede ejercer la acción que desee, siempre y cuando no realice conductas prohibidas y sancionadas por el mismo orden jurídico.

"Para que esto no quede en un propósito dogmático, se debe partir de conocer y respetar las atribuciones que tiene cada uno de los tres poderes que conforman en su conjunto el Supremo Poder la Unión. En este sentido, todos ellos coexisten realizando las actividades propias, que a su vez se complementan para configurar las actividades estatales y fortalecer la ley, vista ésta como eje de coordinación y actuación delimitada en el Estado de derecho ...

"Los conflictos de límites territoriales impactan en el ejercicio de competencia de un Estado en su propio territorio o invadiendo uno que no le corresponde provocado por la indefinición de la delimitación de sus territorios. La naturaleza de esta problemática es invariablemente materia constitucional, por lo que es



una cuestión que debe ser atendida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el órgano público encargado de defender el principio de supremacía constitucional."

351. En consecuencia, y con la finalidad de poder resolver en definitiva el presente conflicto de límites territoriales a través de los cauces correspondientes que se tienen contemplados en nuestro sistema jurídico, se ordena la realización de los siguientes actos.

### **352. 1. Modificaciones a los marcos normativos de los Estados de Oaxaca y Chiapas**

353. Se ordena a los Congresos de los Estados de Oaxaca y Chiapas para que, en el plazo de treinta meses contados a partir de la notificación que se les haga de los puntos resolutiveos de esta resolución, realicen las modificaciones pertinentes a sus Constituciones y leyes respectivas, a efecto de que incorporen los puntos limítrofes de la frontera que han sido reconocidos en esta sentencia.

354. En el caso del Estado de Chiapas, también se le ordena que realice las adecuaciones correspondientes tanto en su Constitución como en el resto de su marco normativo a fin de que modifique los límites del Municipio de Belisario Domínguez, de manera que sean congruentes y no rebasen la línea limítrofe que fue determinada en esta resolución entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.

### **355. 2. Establecimiento de mecanismos de coordinación entre los Estados de Chiapas y Oaxaca y la Federación**

356. Los Estados de Oaxaca y Chiapas dentro de los doce meses siguientes a que se les notifiquen los puntos resolutiveos de esta resolución, deberán establecer mecanismos de coordinación entre ellos, y bajo la supervisión de la Federación, que definan la prestación de servicios públicos comunes a la población habitante en su frontera de manera que no queden desprovistos de alguno de ellos, lo que se podrá realizar con la implementación de las acciones y programas que se refieren en los artículos 3, fracciones, II, III, IV, VI, VIII, IX, XIII,



XV, XXVI y XXX; 8, fracciones VIII, IX y XXI; y, 10, fracciones X y XV, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>172</sup>

<sup>172</sup> Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"II. Área urbanizable: Territorio para el crecimiento urbano contiguo a los límites del área urbanizada del centro de población determinado en los planes o programas de desarrollo urbano, cuya extensión y superficie se calcula en función de las necesidades del nuevo suelo indispensable para su expansión;

"III. Área urbanizada: Territorio ocupado por los asentamientos humanos con redes de infraestructura, equipamientos y servicios;

"IV. Asentamiento humano: El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;

"VI. Centros de población: Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión;

"VIII. Conservación: Acción tendente a preservar las zonas con valores históricos y culturales, así como proteger y mantener el equilibrio ecológico en las zonas de servicios ambientales;

"IX. Conurbación: La continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de población;

"...

"XIII. Desarrollo Urbano: El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"XV. desarrollo regional: El proceso de crecimiento económico en dos o más centros de población determinados, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;

"...

"XXVI. Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos: El ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental;

"...

"XXX. Reservas: Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento."

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios que sean competentes, y las demarcaciones territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

(Reformada, D.O.F. 14 de mayo de 2019)

"IX. Promover y ejecutar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional, urbano y rural, en coordinación con los Gobiernos Estatales, Municipales y las demarcaciones territoriales, y con la participación de los sectores social y privado, impulsando el acceso de todos y todas a los servicios, beneficios y prosperidad que ofrecen las ciudades;

"...

"XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas."



357. Se enfatiza que los Estados de Oaxaca y Chiapas deberán garantizar indistintamente la prestación de todos los servicios públicos a la población que habite en la franja territorial que es materia de la controversia hasta tanto se concluya con la realización de todos los efectos establecidos en este considerando.

358. De igual forma, dado que la frontera que existe entre estas entidades federativas se encuentra localizada en un región ecológica de gran diversidad,<sup>173</sup> ambos Estados, bajo la coordinación del Gobierno Federal, deberán realizar dentro de los doce meses siguientes a que se les notifiquen los puntos resolutive de esta resolución todos los procesos y acciones pertinentes para establecer un programa de ordenamiento ecológico regional que abarque esta zona y fije criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales localizados, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, fracciones XXIV y XXXI; 19; 19 Bis, fracción II; 20 Bis 2, párrafo segundo; y 20 Bis 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.<sup>174</sup>

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"X. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano; así como en la protección del patrimonio natural y cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población;

"...

(Reformada, D.O.F. 1 de junio de 2021)

"XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas, sus Municipios, Municipios asociados o demarcaciones territoriales, según corresponda, para el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal."

<sup>173</sup> Véase "Uso de Suelo y Vegetación" disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/usosuelo/#Mapa>

En esta página se presenta información geoespacial, que muestra la distribución del uso del suelo agrícola, de la vegetación natural e inducida del país, además de indicar el uso pecuario y forestal y otros usos que se presentan en el territorio relacionados con la cubierta vegetal.

Basta con observar el área correspondiente a la frontera entre los Estados de Oaxaca y Chiapas para advertir la gran cantidad de terreno boscoso y selvático que existe en esa zona.

<sup>174</sup> "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...





359. En la adopción de este instrumento de política ambiental regional, se deberá garantizar tanto por el Gobierno Federal como por los Estados involucrados la participación social corresponsable de los grupos y sectores que habitan

"XXIV. Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;

"...

"XXXI. Región ecológica: La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes."

"Artículo 19. En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios:

"I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción;

"II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

"III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

"IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

"V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades; y,

"VI. Las modalidades que de conformidad con la presente ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso."

"Artículo 19 Bis. El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico ...

"II. Regionales."

"Artículo 20 Bis 2. Los gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa.

"Cuando una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, el Gobierno Federal, el de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México respectivas, en el ámbito de sus competencias, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional. Para tal efecto, la Federación celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados.

"Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y Municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en que se ubique, según corresponda."

"Artículo 20 Bis 3. Los programas de ordenamiento ecológico regional a que se refiere el artículo 20 Bis 2 deberán contener, por lo menos:

"I. La determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socio-económicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área;



en esta zona limítrofe, su integración en el Comité del Ordenamiento Ecológico y su adecuada consulta, tal y como se establece en los numerales 6, fracción II; 38, fracción V; 40; 41; 47 y 68 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico.<sup>175</sup>

"II. La determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos; y,

"III. Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación."

<sup>175</sup> "Artículo 6o. El ordenamiento ecológico deberá llevarse a cabo como un proceso de planeación que promueva ...

"II. La participación social corresponsable de los grupos y sectores interesados."

"Artículo 38. Los convenios que suscriba la secretaría con los Estados y el Distrito Federal, con la participación que corresponda a los Municipios y delegaciones, respectivamente, para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere el artículo 20 Bis 2 de la ley, además de los requisitos señalados en el artículo 8o. de este reglamento, deberán establecer, entre otros aspectos: ...

"V. Las personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores privado y social que formarán parte del comité regional de ordenamiento ecológico respectivo."

"Artículo 40. Para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico regional en los que participe el Gobierno Federal, la secretaría promoverá la realización de las siguientes acciones:

"I. Identificar las actividades sectoriales que inciden en el área de estudio, así como su relación con posibles conflictos ambientales que generen, sobre todo con respecto a la oferta y demanda de recursos naturales; el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales, así como de la protección y conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad;

"II. Ubicar las zonas donde se presenten conflictos ambientales que deban resolverse con la aplicación de las estrategias ecológicas definidas en el programa de ordenamiento ecológico; y,

"III. Generar un modelo de ordenamiento ecológico que maximice el consenso entre los sectores, minimice los conflictos ambientales y favorezca el desarrollo sustentable en la región."

"Los programas de ordenamiento ecológico regional, referidos en este artículo, no podrán considerar o regular las actividades que permiten el desarrollo de la industria de hidrocarburos, ni las actividades a que se refiere el artículo 3o., fracción XI, de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, en acatamiento a lo previsto en el artículo 95 de la Ley de Hidrocarburos."

"Artículo 41. Los estudios técnicos para la realización de los programas de ordenamiento ecológico regional deberán realizarse a través de las siguientes etapas de caracterización, diagnóstico, pronóstico y propuesta.

"La ejecución de estas etapas se sujetará a los lineamientos y mecanismos que determine el Comité Regional de ordenamiento ecológico respectivo."

"Artículo 47. La secretaría deberá someter, con la concurrencia de los gobiernos locales, en los términos de los convenios respectivos, el producto final de la etapa de caracterización y la propuesta de programa de ordenamiento ecológico regional a un proceso de consulta pública conforme a las siguientes bases:

"I. La realización de talleres de planeación para promover la participación social corresponsable;



### 360. 3. Precisión respecto a las resoluciones emitidas por autoridades agrarias

361. Se precisa que lo resuelto en la presente controversia de límites territoriales no es extensivo a las resoluciones emitidas por autoridades federales o locales en las que se hubieren reconocido o generado derechos en favor de ejidos o comunidades agrarias.

362. Como ya se ha exteriorizado a lo largo de esta sentencia, las autoridades agrarias no cuentan entre sus competencias con la de establecer la delimitación territorial entre dos entidades federativas, puesto que ésta es una atribución que la Constitución Federal confiere en sede contenciosa únicamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

363. Por tanto, no existe una contraposición entre el reconocimiento de los derechos de los sujetos agrarios por parte de las autoridades de la materia, aun cuando entre sus especificaciones se pudieran incluir las referentes al espacio físico que en su caso éstas llegaren a ocupar para el ejercicio de los mismos, dado que su reconocimiento responde propiamente a una repartición comunal de la tierra, acorde con diversos regímenes de propiedad fundados en los ordenamientos atinentes a esta materia y no en la resolución de una cuestión de límites territoriales entre dos entidades federativas.

---

"II. La publicación de un aviso que indique el lugar donde pueda consultarse la información a que se refiere este artículo, así como el plazo y procedimientos para recibir las propuestas, y proceder conforme al artículo 27 de este reglamento. Esta publicación deberá realizarse en los medios de difusión oficial de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal del área de estudio de que se trate, conforme a los convenios respectivos; y,

"III. La convocatoria a una reunión pública de información en los medios de difusión oficial de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, con la participación que corresponda a sus Municipios, y a sus delegaciones, respectivamente. La secretaría invitará a los representantes de los grupos y sectores sociales y privados que incidan en el patrón de ocupación del territorio."

"Artículo 68. Para la integración de los comités de ordenamiento ecológico a que se refiere el presente reglamento, la secretaría promoverá la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado y social, con el fin de lograr la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio, así como resolver los conflictos ambientales y promover el desarrollo sustentable.

"Los Comités a que hace referencia el presente artículo, se ajustarán a lo que se determine en el convenio de coordinación respectivo."



364. Asimismo, se reconoce que la resolución de la presente controversia no puede generar un menoscabo en el ámbito interno de estos sujetos de derechos agrario, pues dentro del cúmulo de reglas y principios que sustentan su existencia, destaca el artículo 27, fracción VII, de la Constitución Federal,<sup>176</sup> que estipula el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y ordena la protección de su propiedad sobre la tierra.

365. De modo que, aun cuando la localización de un sujeto de derecho agrario en una determinada entidad federativa llegara a modificarse a partir de lo decidido en esta sentencia, esto no puede dar pie a un impedimento para que exista respeto y reconocimiento de sus derechos y el régimen interno que los propios sujetos agrarios han determinado, dado que deriva de una obligación constitucional que le es exigible a todas las autoridades, entre las que se incluyen las entidades federativas en cuestión.

Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia de límites territoriales promovida por el Estado de Oaxaca y la reconvención formulada por el Estado de Chiapas.

SEGUNDO.—Se declara que la línea limítrofe que debe regir entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, partirá de Sur a Norte e iniciará en la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, en dirección Noroeste hasta el Cerro del Chilillo, de ahí con dirección Noroeste hasta el Cerro de la Jineta y de ahí con rumbo

---

<sup>176</sup> "Artículo 27. ...

"VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

"La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

"La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores."



noreste hasta el Cerro de los Martínez, de conformidad con las coordenadas identificadas para estos rasgos geográficos que se señalan en el considerando octavo de la presente resolución.

TERCERO.—La declaratoria de límites territoriales reconocida en esta sentencia deberá ser instrumentada dentro de los treinta meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos a los Congresos de los Estados de Oaxaca y Chiapas, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, ambos Congresos deberán legislar en los términos que se indica en el punto primero del considerando noveno de esta resolución.

CUARTO.—Los Estados de Oaxaca y Chiapas en conjunto con la Federación deberán establecer, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución a los Congresos de esas entidades federativas, los mecanismos de coordinación y programas que se señalan en el considerando noveno de esta resolución.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en los Periódicos Oficiales de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Veracruz, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*."

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes.

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero y segundo relativos, respectivamente, a la competencia y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González



Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la precisión de la litis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por razones distintas, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la oportunidad. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones distintas, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat con consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar las hechas valer por el Estado de Chiapas, atinentes a que debió llamarse al juicio a los Estados de Veracruz y Tabasco, a que se encuentra pendiente de resolución la controversia constitucional 5/2012 y a atender a la cosa juzgada en la referida controversia constitucional 5/2012. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando



sexto, relativo a la delimitación gráfica de la presente controversia de límites. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a las consideraciones en relación con el marco constitucional y probatorio que será utilizado para resolver la presente controversia de límites. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con salvedades en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

#### **En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá por la inclusión de la invalidez del Decreto 008, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la inclusión de la invalidez del Decreto 008, Pardo Rebolledo por la inclusión de la invalidez del Decreto 008 y con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en ordenar a los Congresos de los Estados de Oaxaca y Chiapas para que, en el plazo de treinta meses contados a partir de la notificación que se les haga de los puntos resolutivos de esta resolución, realicen las modificaciones pertinentes a sus Constituciones y leyes respectivas, a efecto de que incorporen los puntos limítrofes de la frontera que han sido reconocidos en esta sentencia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pérez Dayán votaron en contra y únicamente



por la invalidez del Decreto 008. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por la generación de una versión de lectura accesible de esta sentencia para los pueblos y comunidades indígenas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte segunda, consistente en vincular a los Estados de Oaxaca y Chiapas para que, dentro de los doce meses siguientes a que se les notifiquen los puntos resolutivos de esta resolución, establezcan mecanismos de coordinación entre ellos y bajo la supervisión de la Federación para definir la prestación de los servicios públicos comunes a la población habitante en su frontera, de manera que no queden desprovistos de ellos, con fundamento en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como desarrollar los procesos y acciones pertinentes para establecer un programa de ordenamiento ecológico regional para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se encuentran en la zona correspondiente, así como de las actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Pérez Dayán votó por limitar este efecto al Decreto 008. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por la generación de una versión de lectura accesible de esta sentencia para los pueblos y comunidades indígenas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte tercera, consistente en determinar que la resolución de la presente controversia no puede generar un menoscabo en el reconocimiento de los derechos de los sujetos agrarios por parte de las autoridades de la materia. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena





votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Pérez Dayán votó por limitar este efecto al Decreto 008. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

### En relación con el punto resolutivo quinto:

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

El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente genérico.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, P./J. 47/2008 y aisladas 1a. XXXV/99 y 1a. CCVI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomos X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266, XXVII, junio de 2008, página 958, con número de registro digital: 169525 y X, noviembre de 1999, página 877, con número de registro digital: 193003; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 377, con número de registro digital: 2018780, respectivamente.

La tesis de rubro: "LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 127-132, Primera Parte, página 227, con número de registro digital: 232593.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente y particular**, que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 121/2012.

1. En la sesión celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Estado de Oaxaca en la que demandó al Estado de Chiapas por un conflicto de límites territoriales, para que se fijara la línea limítrofe entre ambas entidades federativas.
2. En este asunto, en general, voté a favor de la forma en que se determinó la delimitación territorial entre los Estados de Oaxaca y Chiapas. Sin embargo, estimo necesario elaborar este voto concurrente (A) y particular (B) para expresar mi disenso en algunos de los considerandos.

#### **A. Voto concurrente.**

##### **Considerando tercero. Precisión de la litis.**

3. En la sentencia, se parte de la base que, conforme a la demanda, la contestación, la reconvencción y la contestación a ésta, la pretensión fundamental de las entidades federativas en conflicto consiste en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación fije el límite territorial existente entre las mismas. Además, el Estado actor impugnó el Decreto 008 y su publicación, emitido por el Congreso de Chiapas, entre otros actos relacionados. Mediante el Decreto 008, Chiapas crea el Municipio de Belisario Domínguez, aparentemente dentro de territorio oaxaqueño, y se da inicio a la controversia sobre límites territoriales.
4. Sin embargo, la resolución estima que, por la naturaleza del conflicto de límites territoriales entre entidades federativas y al carácter declarativo y constitutivo que subyace en esta clase de procedimientos, no pueden analizarse otro tipo de actos aparte del límite territorial, aun cuando exista el señalamiento expreso por parte de ambos Estados. Se argumenta que, en todo caso, las partes tienen expedito su derecho para impugnarlos a través de otros medios de control constitucional, en atención a lo resuelto en el recurso de reclamación 10/2014.
5. Bajo esa línea argumentativa, la mayoría determina que el estudio de la controversia constitucional debe ser únicamente sobre la delimitación territorial entre los Estados de Oaxaca y de Chiapas, y no respecto a los demás actos impugnados por las partes, entre ellos el Decreto 008 referido y su publicación.



6. Sobre este punto, no comparto la decisión de la mayoría de los Ministros de analizar únicamente el tema de límites territoriales entre los Estados Parte sin tener como acto impugnado el Decreto 008. Estoy de acuerdo con la mayoría en que los demás actos impugnados por el Estado de Oaxaca no deben formar parte de la litis. Pero el Decreto 008, a diferencia de aquéllos, está estrechamente vinculado al conflicto de límites territoriales, ya que es el acto que da origen a la controversia. Por tanto, considero que no puede excluirse de la litis.
7. Considero que el precedente que se cita en la sentencia –el recurso de reclamación 10/2014– para argumentar la exclusión del Decreto 008 de la litis, no se actualizaba al caso concreto. En dicho medio de impugnación se decidió que en los asuntos de límites territoriales no se pueden analizar otro tipo de actos. Al respecto, en ese caso, el Estado de Quintana Roo impugnó el Decreto por el que el Estado de Campeche creó el Municipio de Calakmul, con una demarcación territorial que comprende una superficie perteneciente a la entidad federativa actora, que dio origen al conflicto de límites territoriales. Pero, también impugnó la orden de desalojo y lanzamiento con el auxilio de la fuerza pública de más de cuarenta familias de diversas comunidades pertenecientes al Estado actor y la orden de efectuar un censo sobre instituciones educativas del Estado de Quintana Roo, entre otros. La Primera Sala resolvió que era necesario requerir al Estado actor que especificara cuál era la controversia que planteaba, al advertir que impugnaba actos de distinta naturaleza. Esto es, impugnaba actos que involucraban un conflicto de límites y actos que se relacionaban con alguna invasión competencial.
8. Sin embargo, en la presente resolución, considero que no se actualiza el mismo supuesto, porque el Decreto 008 impugnado, por el que se creó el Municipio de Belisario Domínguez por parte del Estado de Chiapas, sí se encuentra estrechamente vinculado al conflicto de límites territoriales, ya que es el acto que da origen a la controversia.
9. Por esa razón, opino que ese decreto y su publicación debieron tenerse como actos impugnados y no debió dejárseles fuera de la litis como se determinó en la sentencia.

**Considerando octavo. Estudio de las líneas fronteras propuestas por los Estados de Oaxaca y de Chiapas, y Efectos.**

10. En cuanto al considerando octavo, relativo al estudio de las líneas fronteras propuestas por los Estados de Oaxaca y de Chiapas, comparto la delimitación territorial determinada en la resolución. A pesar de no coincidir con la meto-



dología del análisis de las fuentes históricas –tal como lo señalo más adelante en el voto particular–, me parece que la solución a la que llega el proyecto es correcta, dado que puede sustentarse sin aquélla. Al final de cuentas, la solución se funda, principalmente, en los puntos de común acuerdo entre las partes, ya sea en la actualidad o en el pasado reciente, así como en las periciales de geografía y cartografía.

#### **Considerando noveno. Efectos.**

11. Al respecto del considerando de efectos, únicamente reitero que considero que debería de haberse invalidado el Decreto 008 mediante el cual se creó el Municipio de Belisario Domínguez.

#### **B. Voto particular.**

#### **Considerando séptimo. Consideraciones en relación con el marco constitucional y probatorio que será utilizado para resolver la presente controversia de límites.**

12. El considerando séptimo consta de dos subapartados: el de "I. Antecedentes históricos relevantes para la solución de este conflicto de límites"; y, el de "II. Sobre las pruebas que serán utilizadas para resolver la presente controversia de límites."
13. La litis del caso consiste en determinar el límite territorial entre ambos Estados. El proyecto estudia que, desde el México independiente, no existe una norma expresa que defina cuál es la línea limítrofe existente entre Oaxaca y Chiapas. Sin embargo, esto no puede ser motivo para dejar de resolver un problema jurídico de esta índole. Por tanto, es clave identificar la antigua frontera entre Nueva España y la Capitanía de Guatemala. Para ello, la sentencia reconoce la necesidad de referirse a un estudio histórico, con el propósito de determinar si existe algún indicio sobre la línea divisoria entre Chiapas y Oaxaca.
14. Destacadamente, en dicho subapartado se refiere a un informe sobre la división política del Estado Mexicano presentado por Antonio García Cubas en los trabajos del Congreso Constituyente de 1857. En dicho informe se narran algunos antecedentes históricos, atribuidos a José Gómez de la Cortina en los que se hace una narrativa de la línea divisoria que existió entre la Nueva España y Guatemala desde 1524 hasta 1794. Este mismo documento que presentó Antonio García Cubas se retoma décadas después, cuando el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Ignacio Mariscal, rindió un informe eventual-



mente publicado en el Diario Oficial de la Federación en 1894, con motivo del tratado que estaba definiendo los límites territoriales con Belice.

15. Por otro lado, el subapartado "II. Sobre las pruebas que serán utilizadas para resolver la presente controversia de límites" identifica las pruebas que considera relevantes para resolver el caso.
16. La resolución presenta diversos argumentos para desestimar múltiples pruebas documentales que fueron presentadas por los Estados Parte durante el trámite de esta controversia sobre límites territoriales. Básicamente, considera irrelevante su valoración por no presentar elementos suficientes para ubicar cualquiera de los rasgos geográficos necesarios para determinar la línea fronteriza que debe regir entre Oaxaca y Chiapas.
17. En cuanto a las pruebas cartográficas presentadas por los Estados, la sentencia da cuenta que para su apreciación, interpretación y acople a la conformación territorial que existe hoy en día, se solicitó a cuatro peritos en cartografía e historia (dos seleccionados por los Estados Parte, uno seleccionado por el Estado de Tabasco, y uno seleccionado por esta Suprema Corte) responder un cuestionario preparado por este tribunal.
18. La resolución considera a las pruebas periciales desahogadas por dichos peritos como las que contienen mayor valor empírico y técnico para corroborar las determinadas hipótesis sostenidas por las partes. Es decir, es la más relevante para la resolución de este asunto, pues es la única que permite discernir y obtener una conclusión respecto a los puntos limítrofes que rigieron desde 1549 a la Nueva España y Guatemala y que hoy se pretende que integren la frontera entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.

#### **Razones del disenso.**

19. Reconozco la ardua labor de investigación realizada en la preparación de la resolución y expuestas en el considerando séptimo, que implicó la revisión de cientos de documentos históricos. Sin embargo, me separo de dicho considerando por las razones que expongo a continuación:
20. A pesar de que la narrativa histórica presentada en dicho apartado me parece verosímil, considero que es deficiente en dos sentidos importantes. En primer lugar, no es claro en explicar cuál fue la metodología que se siguió en la investigación para construir los antecedentes históricos y en el análisis para identificar las pruebas relevantes. Y en segundo, realiza ciertos errores metodológicos específicos en el análisis histórico.



21. Tal como mencioné con anterioridad, la litis del caso consiste en determinar el límite territorial y para ello es clave identificar la antigua frontera entre Nueva España y la Capitanía de Guatemala. Por tanto, a diferencia de otros casos, los antecedentes históricos no cumplen una función meramente contextual: son un fundamento para la solución de este conflicto.
22. La construcción del subapartado de antecedentes históricos requirió del desahogo y evaluación de múltiples pruebas históricas presentadas por las partes, así como la realización de investigación histórica adicional. Sin embargo, la sentencia presenta únicamente la narrativa que considera correcta sin explicar los pasos que siguió para llegar a la misma. Es decir, aunque se citan en pies de página las fuentes utilizadas para la construcción de los antecedentes, no se explica cuál fue la metodología que el equipo de investigación utilizó para seleccionarlas de entre otras tantas por tener valor histórico y por su relevancia.
23. Es cierto que se consulta a los peritos en geografía y cartografía respecto a cinco autores de fuentes primarias, y respecto al valor probatorio y a la interpretación de los mapas históricos que se consideraron relevantes. Sin embargo, esto se hace *a posteriori*, una vez que el proyecto ha filtrado las fuentes que considera relevantes y que se ha construido la narrativa histórica para fundar la decisión del proyecto. En este sentido, habría sido conveniente acudir, desde este primer momento, a peritos historiadores que utilizaran sus conocimientos técnicos para valorar las pruebas presentadas por las partes, así como para identificar y analizar fuentes primarias adicionales en acervos históricos.
24. Queda claro que las técnicas de investigación histórica son distintas de las de investigación legal y me parece una omisión importante que en una decisión que se basa en gran medida en la evaluación de fuentes históricas, no exista constancia de la consulta a historiadores expertos en la materia.
25. En esa misma línea, me parece que el subapartado "II. Sobre las pruebas que serán utilizadas para resolver la presente controversia de límites" no explica con suficiente claridad las razones por las que descartan algunas pruebas y por las que se consideran valiosas otras. Esto es particularmente evidente al evaluar las pruebas que contienen información doctrinal-histórica o estadística. Por ejemplo, en los párrafos 186 y 187, la resolución descarta diversas pruebas de esta índole al considerar que éstas no aportan información adicional o pertinente para resolver la controversia, dado que el Pleno ya se ha allegado de suficiente información para resolver el asunto. Y en el siguiente párrafo, establece que los antecedentes históricos ya señalados son los que serán valorados.



26. Parece que lo que ocurre es que las pruebas se descartan porque no aportan nada nuevo a lo ya narrado en los antecedentes históricos de la resolución. Pero, tal como indiqué anteriormente, no queda claro cuáles fueron los criterios para seleccionar las pruebas en las que se basan los antecedentes históricos de la ejecutoria.
27. No cuestiono que las pruebas presentadas por las partes se hayan estudiado y examinado con gran esmero. Sin embargo, me parece que debieron haber quedado plasmadas con mayor claridad en la sentencia las razones por las que se decidió considerar algunas pruebas admitidas y descartar otras, y que para dicha labor habría sido pertinente contar con el apoyo de peritos historiadores.
28. Por lo anterior, me separo de la metodología y el análisis presente en este apartado de la resolución.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 2022.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular y concurrente**, que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 121/2012.

En sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 121/2012, relacionada con la impugnación del reconocimiento de los límites territoriales entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, determinando, entre otras cuestiones, la línea limítrofe que debe regir entre los Estados mencionados.

Al respecto quiero manifestar respetuosamente que no concuerdo con todas las consideraciones aprobadas por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, por las razones que a continuación desarrollo.

**a. Voto particular en relación con lo decidido respecto del CONSIDERANDO TERCERO. Precisión de la litis.**

En este considerando se determinó, por mayoría de seis votos<sup>1</sup>, que no se analizaría la regularidad constitucional de las diversas normas y actos combatidos por

<sup>1</sup> Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat y presi-



los Estados de Chiapas y Oaxaca, al considerarse que los conflictos de límites territoriales tienen como finalidad primordial obtener una declaración de pertenencia por parte de esta Suprema Corte sobre una franja territorial determinada, es decir, este procedimiento como tal no tiene alcances anulatorios, sino meramente declarativos y constitutivos de pertenencia territorial.

Por tanto, se consideró que la tramitación del procedimiento de controversia sobre límites debe encaminarse hacia la consecución de esa clarificación en las pretensiones territoriales de las partes al ser, en términos del Constituyente, "*un verdadero problema de carácter material*" y, en consecuencia, no podrá entrelazarse con la impugnación específica de otra clase de actos o normas, pues esa posibilidad no se encuentra prevista en el artículo 46 constitucional, que limita el ejercicio de esta acción exclusivamente hacia las entidades federativas y distingue a este procedimiento respecto de cualquier otra clase de conflicto o mecanismo contencioso previsto en la Constitución Federal.

Al respecto, quiero señalar que, si bien comparto los argumentos en los que se sostiene que las controversias constitucionales en materia de límites territoriales tienen como finalidad primordial obtener una declaración de pertenencia sobre una franja territorial determinada, respetuosamente no estoy de acuerdo en que en este tipo de controversias no se puedan combatir actos o normas.

Mi criterio parte de que, en cualquier tipo de controversia constitucional que sea procedente, sin importar que se refiera a límites territoriales o a otra materia, se pueden combatir actos, normas u omisiones, tal como se desprende de lo previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que señala que este Alto Tribunal conocerá de "*las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones*", que se susciten entre diversos órganos de gobierno.

Lo anterior se corrobora con lo establecido en el artículo 21, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que el plazo de sesenta días para promover una controversia constitucional en materia de lími-

---

dente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la precisión de la litis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.





tes territoriales iniciará a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine, disposición que, considero, reconoce la posibilidad de impugnar mediante este medio actos o normas que se originen o se relacionen con violaciones a límites territoriales, pues se establece que será a partir de su publicación o realización que iniciará el plazo correspondiente.

Máxime, que el artículo 46 constitucional establece que, de no existir un convenio amistoso en el que las entidades federativas arreglen sus respectivos límites, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, es decir, en ningún momento limita la materia de estudio de las controversias constitucionales en las que se impugnen límites territoriales, pues la remisión que se realiza a la fracción mencionada es total y no parcial.

Como se observa, tanto la Constitución como la ley reglamentaria de la materia, reconocen que en controversias constitucionales relacionadas con límites territoriales se pueden combatir actos, normas y omisiones, por lo que considerar lo contrario sería realizar una lectura restrictiva tanto de la Constitución, como de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, sin que advierta de la Constitución Federal, de la ley de la materia ni de los antecedentes legislativos de la reforma al artículo 46 constitucional, de quince de octubre de dos mil doce, elementos que justifiquen dicha interpretación.

Además, considero que, como se reconoce en las disposiciones referidas, una controversia constitucional relacionada con límites territoriales se puede originar con la emisión de una norma general o de un acto, como sucede en el presente caso, pues el Estado de Oaxaca estimó que se invadía su territorio con la emisión del Decreto 008, mediante el cual se creó el Municipio de Belisario Domínguez, es decir, con la emisión de una norma general, por lo que, al crearse un Municipio posiblemente en el territorio de otro Estado, se actualizan diversas invasiones de competencia, como pueden ser violaciones a las facultades relacionadas con la propiedad inmobiliaria y fiscal, el de seguridad pública, la de prestación de diversos servicios, como puede ser el servicio de agua, entre otros.

En consecuencia, considero que la metodología que se tiene que seguir en este tipo de asuntos es, en primer lugar, determinar el límite territorial correspon-



diente y, en segundo lugar, analizar si las normas o actos impugnados invaden o no el límite territorial que reconozca este Alto Tribunal y, por tanto, declarar su validez o invalidez.

Por tanto, estimo que se debieron tener como parte de la litis los actos y normas impugnadas en la demanda y reconvenición.

**a. Voto concurrente respecto de lo decidido en los CONSIDERANDOS CUARTO y NOVENO.**

CONSIDERANDO CUARTO.—**Oportunidad:** En este considerando se determinó, por una mayoría de diez votos<sup>2</sup>, que era oportuna la demanda promovida por el Estado de Oaxaca, únicamente por cuanto hace a su pretensión para que se fije una línea limítrofe con el Estado de Chiapas, originada por la emisión del Decreto 008, publicado el veintitrés de noviembre de dos mil once.

Lo anterior, al considerarse que la única posibilidad para que el Estado de Oaxaca pudiera someter ante este Alto Tribunal la presente controversia de límites se actualizó a partir del dieciséis de octubre de dos mil doce, en términos del artículo transitorio del "*Decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", que trasladó la competencia contenciosa que tenía el Senado de la República para conocer de conflictos limítrofes entre entidades federativas hacia un órgano con facultades jurisdiccionales como lo es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido, se precisa que los antecedentes de la demanda presentada evidencian una violación al acceso a un recurso efectivo en perjuicio del Estado de Oaxaca, ya que en reiteradas ocasiones intentó someter este conflicto de límites ante la instancia correspondiente con la finalidad de obtener una solución a la problemática presentada, sin que eso sucediera.

En consecuencia, se concluye que el plazo de sesenta días que establece el artículo 21, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, transcurrió del diecisiete

<sup>2</sup> Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por razones distintas, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la oportunidad. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.



de octubre de dos mil doce al treinta de enero de dos mil trece, en atención al artículo transitorio único del Decreto de reforma constitucional del quince de octubre de dos mil doce y los diversos 46 de la Constitución Federal y 21, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>3</sup>

Al respecto, si bien comparto la decisión de tener por presentada en tiempo la demanda promovida por el Estado de Oaxaca, respetuosamente no estoy de acuerdo con las consideraciones que sustenta tal determinación.

Esto, ya que, conforme al criterio sustentado por la mayoría del Tribunal Pleno en el considerando tercero denominado "*precisión de la litis*", consistente en que una controversia sobre límites territoriales es un medio de control constitucional abstracto que se resuelve con exclusión de cualquier acto o norma impugnada, el cual no compartí, considero que el plazo de sesenta días previstos en el artículo 21, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, no pueden aplicarse y, por tanto, el plazo es indefinido.

Lo anterior, ya que si la mayoría consideró que la litis del presente asunto se debe limitar únicamente a establecer la línea limítrofe entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, sin que se pueda analizar la validez de los actos y normas combatidas, como lo es el Decreto 008, por el que se crearon los Municipios de Mezcalapa, El Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez, publicado el veintitrés de noviembre de dos mil once, el cual considero originó el presente conflicto, en realidad no hay un plazo para poder promover una demanda en materia de límites territoriales, pues siempre que exista un conflicto material de límites se podrá presentar.

**Considerando noveno. Efectos:** En este considerando se aprobaron los apartados de efectos consistentes en: **1)** Modificaciones a los marcos normativos de los Estados de Oaxaca y Chiapas;<sup>4</sup> **2)** Establecimiento de mecanismos

<sup>3</sup> **Único.** La presente reforma entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y quedarán derogadas todas las disposiciones normativas que contravengan a este decreto."

<sup>4</sup> Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá por la inclusión de la invalidez del Decreto 008, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la inclusión de la invalidez del Decreto 008, Pardo Rebolledo por la inclusión de la invalidez del Decreto 008 y con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en ordenar a los Congresos de los Estados de Oaxaca y Chiapas para que, en el plazo de treinta meses contados a partir de la notificación que



de coordinación entre los Estados de Chiapas y Oaxaca y la Federación;<sup>5</sup> y, 3) Precisión respecto a las resoluciones emitidas por autoridades agrarias.<sup>6</sup>

Si bien compartí los apartados de los efectos que acabo de mencionar, quiero precisar que, conforme a mi criterio precisado en el inciso a) de este voto, y tomando en cuenta que en el considerando de estudio de fondo de la sentencia que se dictó en este asunto se concluyó que "*existe una indebida configuración del Municipio de Belisario Domínguez por parte del Estado de Chiapas, dado que su proyección traspasa la línea limítrofe reconocida por esta Suprema Corte que debe regir entre este Estado y el de Oaxaca*", considero respetuosamente que, por extensión de efectos, se debió declarar la

---

se les haga de los puntos resolutive de esta resolución, realicen las modificaciones pertinentes a sus Constituciones y leyes respectivas, a efecto de que incorporen los puntos limítrofes de la frontera que han sido reconocidos en esta sentencia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pérez Dayán votaron en contra y únicamente por la invalidez del Decreto 008. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

<sup>5</sup> Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por la generación de una versión de lectura accesible de esta sentencia para los pueblos y comunidades indígenas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte segunda, consistente en vincular a los Estados de Oaxaca y Chiapas para que, dentro de los doce meses siguientes a que se les notifiquen los puntos resolutive de esta resolución, establezcan mecanismos de coordinación entre ellos y bajo la supervisión de la Federación para definir la prestación de los servicios públicos comunes a la población habitante en su frontera, de manera que no queden desprovistos de ellos, con fundamento en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como desarrollar los procesos y acciones pertinentes para establecer un programa de ordenamiento ecológico regional para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se encuentran en la zona correspondiente, así como de las actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Pérez Dayán votó por limitar este efecto al Decreto 008. El señor Ministro González Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

<sup>6</sup> Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por la generación de una versión de lectura accesible de esta sentencia para los pueblos y comunidades indígenas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte tercera, consistente en determinar que la resolución de la presente controversia no puede generar un menoscabo en el reconocimiento de los derechos de los sujetos agrarios por parte de las autoridades de la materia. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Pérez Dayán votó por limitar este efecto al Decreto 008. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



invalidez del Decreto 008, mediante el cual se creó el Municipio de Belisario Domínguez, pues es este decreto el que generó el problema de límites territoriales entre los Estados de Oaxaca y Chiapas y, por ende, es el que irradia una afectación en perjuicio del Estado actor. Lo que además debe limitar el alcance de la nulidad y de la extensión territorial afectada, concretándose a determinar a cuál entidad de la república debe corresponder el mencionado Municipio, creado por ese decreto, y no extender los límites territoriales en toda la extensión que se señalaron en los dictámenes periciales, puesto que esos límites no fueron cuestionados ni están contenidos en el decreto impugnado.

En mérito de lo expuesto, con base en las razones precisadas en este voto, dejo de manifiesto los motivos por lo que disiento parcialmente de lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 2022.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales entre los Estados de Chiapas y Oaxaca.

*Quando voy hacia el pueblo  
el polvo es tan sólo polvo  
el agua es tan sólo agua  
y el viento es tan sólo viento.*

*Pero cuando danzo en piso de tierra  
y levanto el polvo  
entonces el polvo es la carne  
de mis antepasados;  
y el agua cristalina que corre  
es la sangre del mundo;  
y el viento  
es el espíritu de mi raza.*

Eká kusúal

En la sesión del dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



decidieron resolver que la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Estado de Oaxaca en contra del Estado de Chiapas, era procedente, y que en el fondo, resultaba fundado, por lo que se delimitó la franja de límite territorial entre ambos Estados. Disiento de ambas determinaciones por las siguientes razones:

### **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.**

En mi opinión, la presente controversia constitucional debió sobreseerse por no haber satisfecho los presupuestos procesales exigidos constitucional y legalmente.

Mi posición la formulo alrededor de tres de los tópicos procesales abordados en la ejecutoria aprobada por la mayoría de los integrantes de este Pleno: la delimitación de la litis, la oportunidad de la demanda y las causales de improcedencia.

**Delimitación de la litis.** Para poder superar los presupuestos procesales de una controversia constitucional, en la ejecutoria se definió la naturaleza de la litis de este juicio sobre límites territoriales, como uno de naturaleza distinta a la controversia tradicional. Así, se concluye que mientras que en una controversia constitucional esta Corte debe resolver un conflicto en concreto, mediante la evaluación de la validez o invalidez de un acto o norma, en un juicio como el presente, la función de esta Corte debe ser emitir una sentencia con efectos declarativos y constitutivos de pertenencia territorial y no anulatorios.

Para la sentencia, lo anterior significa que esta Corte debe resolver en abstracto la diferencia de límites territoriales y, por tanto, se determinó dejar fuera de la litis todos los actos o normas que hayan sido motivación de impugnación, así como el estudio de los conceptos de invalidez formulados por las partes.

No comparto esta afirmación por dos razones. La primera tiene que ver con mi posición de que la controversia constitucional debe caracterizarse como medio de control constitucional concreto, por lo que no considero que quepa agregar una modalidad que sea abstracta, sólo por la razón de que su materia sea la delimitación territorial de dos Estados.

La segunda razón tiene que ver con el paradigma que esta Suprema Corte ha utilizado consistentemente desde 1994 para delimitar sus competencias, a saber, como un genuino Tribunal Constitucional, paradigma con base en lo cual hemos delimitado el ámbito de lo justiciable en oposición a las cuestiones políticas, sobre las cuales no podemos incursionar. Me explico.



El segundo párrafo del artículo 46 constitucional establece que *"De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución."*

Como se observa, la norma constitucional establece que esta Suprema Corte conocerá sobre "las controversias" sobre límites territoriales suscitadas entre las entidades federativas. Por tanto, el presupuesto esencial de la competencia de esta Corte es la existencia de un "caso o controversia", tal como lo hemos denominado. Esto es, la exigencia de que las partes deben acudir a impugnar una norma o acto impugnado, respecto del cual se actualicen todos los presupuestos procesales y en contra de los cuales deben formular conceptos de invalidez.

Esta premisa se corrobora, pues el artículo 46 constitucional establece que este tipo de conflictos debe resolverse en la vía de la controversia constitucional. Sin embargo, la ejecutoria sostiene que la remisión al artículo 105, fracción I, de la Constitución sólo debe entenderse para los efectos de utilización de las reglas procesales "en la mayor medida posible", pues –insiste– su naturaleza es distinta.

En mi opinión, contra lo concluido por la mayoría, el Constituyente Permanente tuvo el entendimiento de que esa remisión al artículo 105, fracción I, es total y no parcial. Esta conclusión se obtiene cuando se explora la historia legislativa de este diseño.

Como sabemos, la facultad para resolver estos conflictos ha tenido una historia de traslados de sede institucional, pues de corresponder originalmente a esta Corte, se asignó al Senado y luego otra vez se trasladó a esta Corte. Al Senado le correspondió ser titular de esta facultad de 2005 al 2012. Cuando se le otorgó inicialmente esa facultad al Senado, en el proceso de reforma constitucional se argumentó que se le estaba quitando una facultad jurisdiccional a esta Corte para trasladarla al Senado. Por ello, en el referido decreto de reforma constitucional de 2005 se modificó el artículo 105, fracción I, constitucional para quedar de la siguiente manera: "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 y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución se susciten entre:"



Si las controversias sobre límites territoriales no hubieran compartido la naturaleza de la controversia constitucional como un medio de control constitucional concentrado, me pregunto, ¿Para qué reformar el artículo 105, fracción I, de la Constitución para excluirlas de su ámbito de aplicación?

Debe recordarse que cuando el Constituyente, nuevamente en el 2021, reformó la Constitución para quitarle la facultad del Senado para resolver sobre los conflictos de límites territoriales y otorgársela a esta Corte también se modificó el artículo 105, fracción I, para indicar que la Corte conocería nuevamente de ellas, excepto de las que se refieran a la materia electoral, es decir, restableció el entendimiento original previo de 2005, de que los conflictos de límites territoriales pueden encuadrarse dentro del ámbito de la controversia constitucional.

Por otra parte, como había anticipado, estoy en contra de la decisión de la mayoría, pues considero que se opone al paradigma que esta Suprema Corte ha utilizado desde la reforma de diciembre de 1994 para representarse como un genuino tribunal constitucional. En efecto, en nuestros precedentes hemos determinado que como Tribunal Constitucional tenemos la facultad de resolver conflictos entre los poderes y los órdenes jurídicos únicamente cuando se proyecten sobre el ámbito de lo justiciable. Es decir, sólo podemos intervenir y pronunciarnos cuando técnicamente se ha configurado una *litis* constitucional, esto es, cuando existe una norma o acto impugnado que ha superado todos los requisitos procesales, por ejemplo, interés legítimo, oportunidad, etcétera. Estos requisitos no son meras formalidades, sino que son un imperativo del principio de división de poderes, ya que marcan los límites de nuestra actuación judicial, en otras palabras, marcan la frontera de lo justiciable y evitan que la Corte vaya más allá para resolver problemas sociales o políticos.

En mi opinión, al concluirse que las controversias de límites territoriales nos otorgan una competencia de resolución abstracta, que nos permite superar una *litis* específica, para definir la totalidad de los límites de dos Estados, es claro que con este precedente estamos incursionando a aquel ámbito que no tiene permitido pasar un tribunal constitucional, a saber, el ámbito político.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, durante los conflictos relacionados con la propiedad originaria de los primeros pobladores, Canadá incursionó en una potente reforma legal y en la celebración de nuevos tratados para asegurar que los primeros pobladores recibieran –tanto como fuera posible debido a la configuración actual de las ciudades– la totalidad de las tierras que habían perdido como producto de la colonización, los pactos ventajosos, el desplazamiento y la guerra, y que fueron compensados con tierra





Ese ámbito político es aquel en el que se entablan diferendos entre los poderes, o entre entidades federativas, debido a un desacuerdo genérico o abstracto. Cuando este diferendo no se individualiza en una norma y acto jurídico y no se traduce técnicamente en una interrogante sobre su validez constitucional, debe entenderse reservado al ámbito de lo no justiciable. En una democracia, los desacuerdos se reservan a los canales políticos. Invocando una máxima de teoría constitucional, los Tribunales Constitucionales deben practicar la "virtud pasiva" de no intervenir en el normal funcionamiento de los canales políticos. Esta conclusión la baso en la premisa previamente desarrollada: la competencia de esta Corte no es para resolver en abstracto todos los diferendos posibles que surjan sobre los límites territoriales, sino únicamente "las controversias" respectivas.

En otras palabras, nuestro carácter contra-mayoritario nos debe llevar a resistir la tentación de resolver un conflicto político en abstracto, por más urgente que éste sea. Nuestra responsabilidad, como en cualquier otro medio de control constitucional concentrado, es auto-restringirnos a resolver una *litis* constitucional técnicamente configurada conforme a los presupuestos procesales.

**Oportunidad.** En la ejecutoria, se reconoce que la promoción de la controversia sobre límites territoriales tiene un plazo específico, el cual se encuentra previsto en el artículo 21, fracción III, de la Ley Reglamentaria; el plazo es de 60 días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine. Igualmente, se reconoce que si esta regla se aplicara al caso concreto, el ejercicio de la acción sería extemporáneo: el acto que motivó la controversia es el Decreto 008, emitido por el Congreso de Chiapas, que crea al Municipio de Belisario Domínguez y que se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad el 23 de noviembre de 2011, mientras que la presentación de la demanda se realizó casi un año después, esto es el 29 de noviembre de 2012.

En la sentencia se afirma que debe reconocerse una excepción a esta regla general, ya que de otra manera, el Estado de Oaxaca no podría promover el referido conflicto competencial generado con motivo de ese decreto, por lo que se propone la creación de una regla jurisprudencial *ad hoc*: para este caso,

---

o indemnizados cuando eso no fuera posible. Al devolverles sus territorios, también se les reconoció total autonomía sobre los territorios recuperados. Lo que importa en este punto es señalar que las decisiones no sólo provinieron de las cortes, sino que se generaron leyes y comisiones integradas por representantes de los pueblos originarios para supervisar este proceso.



el plazo de sesenta días debe empezar a correr, no a partir de la publicación del acto impugnado como lo determina la ley, sino a partir de la publicación del Decreto de reforma constitucional del 15 de octubre de 2012.

No comparto esta decisión por dos razones: 1) cuando el órgano reformador de la Constitución nos otorgó la facultad para resolver conflictos de límites territoriales en 2011 rechazó la posibilidad de que los asuntos pendientes de resolución se reenviaran a esta Corte, es decir, rechazó la posibilidad de que esta Corte aplicara sus competencias de manera retroactiva, y 2) porque para justificar la existencia de una regla jurisprudencial *ad hoc*, primero, se tendría que inaplicar el artículo 21, fracción III, de la ley reglamentaria, lo que sólo sería factible con un control difuso de constitucionalidad. No considero se actualicen las condiciones para justificar la adopción de una regla constitucional *ad hoc*. En efecto, si esta Corte reconoce la oportunidad de la promoción del presente asunto es porque, o bien, así lo prescribe la Constitución, o porque así lo permite la ley reglamentaria. En mi opinión, en ambos casos la respuesta es negativa.

La facultad del artículo 46 constitucional ha tenido una historia de traslados de sede institucional, pues ha pasado de esta Corte al Senado y viceversa, lo que ha generado un problema común en cada momento: ¿qué suerte deben tener los conflictos entablados todavía pendientes de resolución al momento de publicarse cada reforma constitucional?

El órgano reformador ha dado respuestas distintas a estas preguntas y, en mi opinión, esta Suprema Corte tiene la obligación de aplicarlas. Así, cuando se modificó la Constitución en 2005, para trasladar dicha facultad de esta Corte al Senado, el órgano reformador determinó que los asuntos pendientes de resolución debían remitirse al nuevo órgano competente, razón por la cual se agregó un tercer artículo transitorio al decreto respectivo, el cual estableció *"[l]as controversias que a la entrada en vigor de este decreto se encuentren en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de conflictos limítrofes entre entidades federativas, serán remitidas de inmediato, con todos sus antecedentes, a la Cámara de Senadores, a fin de que éste, en términos de sus atribuciones constitucionales, proceda a establecerlos de manera definitiva mediante decreto legislativo."*

Sin embargo, el órgano reformador cambió de parecer cuando en 2012 se planteó la misma interrogante, ahora para trasladar esa competencia del Senado a esta Suprema Corte, pues en esta ocasión rechazó la posibilidad de incluir un transitorio similar al del 2005.



De este último proceso de enmienda constitucional destaca que en las iniciativas correspondientes se planteó la posibilidad de que en el Decreto respectivo se introdujera un transitorio que prescribiera la obligación de reencausar la vía para que el Senado enviara a esta Suprema Corte los casos pendientes de resolución. Sin embargo, en las comisiones legislativas se rechazó esta propuesta, por lo que el Decreto finalmente aprobado no contiene ningún artículo transitorio que prevea el reenvío, sino un artículo transitorio único, que se limita a establecer la entrada en vigor de su contenido a partir del día siguiente de su publicación. Inclusive, el Senado publicó un acuerdo en febrero de 2013, en el cual se determinó que todos los asuntos pendientes de resolución debían tenerse como concluidos y archivarse; entre ellos figuró el entablado por los Estados de Oaxaca y Chiapas. Ese acuerdo nunca fue impugnado.

¿Qué racionalidad está detrás de esta última decisión del órgano reformador de la Constitución? En mi opinión, la respuesta es que el Constituyente quiso que los conflictos de límites territoriales se resolvieran en sede jurisdiccional con las categorías procesales aplicables, lo que sólo se podría lograr si se obligara a los Estados a iniciar prospectivamente una nueva etapa, a partir de la cual deben sentirse obligados a traducir sus desacuerdos políticos en genuinas *litis* constitucionales.

Debe tenerse en cuenta que los conflictos territoriales entre las entidades federativas encierra cuestiones políticas no justiciables ante esta Corte. En otras palabras, se trata de conflictos de una trascendencia social, política y económica que deben diseccionarse, para depurarse y traducirse en cuestiones técnicamente justiciables. Ahora bien, para lograr esta finalidad, es necesario que los conflictos entre las entidades federativas actualicen cada uno de los presupuestos procesales regulados en la ley reglamentaria. Como lo señalé en el apartado anterior, el cumplimiento de estos requisitos procesales marca la frontera: el ámbito de lo justiciable.

Por tanto, una vez que esta Corte adquirió la competencia para conocer de estos conflictos competenciales, lo que se sigue, es nuestra obligación de aplicar la ley reglamentaria, la cual establece en su artículo 21, fracción III, un plazo específico que debe computarse igualmente desde un momento concreto. Así, como lo había anticipado, la otra vía para determinar la oportunidad de esta demanda sería la de inaplicar la ley reglamentaria. Cuestión que sólo se conseguiría recurriendo al control difuso.

En mi opinión, tampoco se justifica esta segunda vía. La reglamentación del plazo no colisiona con ningún derecho humano o principio constitucional. Por el



contrario, la existencia de ese plazo es coherente con la decisión del Constituyente de no reencausar la vía de los conflictos pendientes de resolución. Con esta línea argumentativa, afirmo que la reconvencción promovida por el Estado de Chiapas resultaba inoportuna.

Como premisa normativa debe considerarse que el segundo párrafo del artículo 26 de la ley reglamentaria establece que "[a]l contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación original." Al interpretar el referido dispositivo, esta Suprema Corte ha concluido que ello exige que la reconvencción se presente dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria. Así, luego de observar los actos y normas impugnados por el Estado de Chiapas, se observa que todas ellas fueron emitidas y publicadas en exceso del plazo legal exigible, ya que todas ellas fueron emitidas varios años antes de la presentación de demanda. En consecuencia, desde mi perspectiva, delimitada la litis correctamente, este Pleno debió concluir que el presente juicio resultaba inoportuno.

No pasó inadvertido el hecho de que esta Suprema Corte cuenta con diversos precedentes fallados en los inicios de la reforma constitucional de diciembre de 1995, en los cuales se concluyó que los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria, debían computarse a partir de la entrada en vigor de esa ley, y no a partir de la emisión de las normas o actos impugnados. Sin embargo, no considero que esos precedentes puedan ser extendidos a este caso por las siguientes razones: 1) el artículo 46 constitucional ha tenido una historia de reformas propia, en la cual el órgano reformador ha dado respuestas específicas a esta cuestión, y 2) los conflictos de límites territoriales tienen una naturaleza litigiosa distinta a los casos ordinarios presentados en las controversias constitucionales, por lo que nuestra política judicial debiera ser auto-restringirnos para no ampliar el ámbito de lo justiciable más allá de lo permitido por el legislador.

**Causales de improcedencia.** También manifiesto mi disidencia con el apartado reservado a estudiar las causales de improcedencia, el cual se divide en dos distintos. En el primero, la ejecutoria realiza un estudio oficioso de improcedencia y sobreesee sobre la totalidad de los actos impugnados por el Estado de Oaxaca en la demanda original.

De la misma manera, la ejecutoria sobreesee respecto de la totalidad de los actos y normas impugnados por el Estado de Chiapas en su demanda de reconvencción. La razón en que se sustenta esta determinación es la reiteración de



que la controversia sobre límites territoriales es una controversia abstracta, que permite a esta Corte definir, con exclusión de cualquier acto o norma impugnada, de principio a fin, la totalidad de la frontera entre dos entidades federativas.

No comparto estas razones por las consideraciones desarrolladas previamente. Sin embargo, coincido con el resultado de sobreseer sobre la totalidad de actos impugnados, pues estimé que el juicio resulta extemporáneo, como ya había precisado.

Ahora, mi principal disidencia se centra en el segundo apartado de la ejecutoria. En ella se desestima el resto de las causales de improcedencia. En mi opinión, este apartado es importante, pues, de aprobarse, sentaría un precedente relevante sobre la posición de esta Corte frente a este tipo de juicios. Por ello, brevemente procedo a pronunciarme sobre estas nuevas razones.

Mi desacuerdo con la ejecutoria surge a pesar de considerarme vencido por las razones de la mayoría y, por tanto, vinculado a adoptar las dos grandes premisas de la sentencia, a saber: 1) una controversia sobre límites territoriales es un medio de control constitucional abstracto que se resuelve con exclusión de cualquier acto o norma impugnada, y 2) debe inaplicarse la ley reglamentaria para excepcionar a las partes de cualquier requisito de oportunidad.

Aun si aceptara estas premisas, mi posición sería contraria a la decisión de la mayoría. Por tanto, en mi opinión, debería calificarse como fundado lo alegado por el Estado de Chiapas, en el sentido de que debe sobreseerse este juicio porque se actualizan las dos causales de improcedencia, consistentes en cosa juzgada y preclusión.

La pregunta que este Pleno debió responderse es la siguiente ¿Qué suerte debe correr un litigio cuya materia fue objeto de una resolución anterior, la cual decidió tenerlo por concluido con el valor verdad legal por no haberse impugnado? Desde mi perspectiva, la respuesta de este Pleno debió ser la misma que ha dado a lo largo de los años en cualquier medio de control constitucional: este Pleno está inhabilitado para levantar la cosa juzgada.

Como se narra en los antecedentes de este presente asunto, el Estado de Oaxaca había promovido una controversia constitucional contra el mismo Decreto 008, que creaba el Municipio de Belisario Domínguez, mediante escrito presentado el 19 de enero de 2012, el cual se registró con el número 5/2012. Esta demanda fue desechada por el Ministro instructor; este acuerdo fue impugnado en el recurso de reclamación 7/2012 y confirmado por la Segunda Sala.



Ahora bien, toda vez que la Constitución establecía la obligación de reencausar la procedencia de la vía en estos casos, esta Suprema Corte envió los autos del caso al Senado para que proveyera al respecto. Sin embargo, con motivo de la posterior reforma constitucional de 2012, la cual volvió a asignar a esta Corte la competencia para conocer de estos asuntos, el Senado, ante la falta de un transitorio que ordenara reencausar la procedencia de la vía, emitió un acuerdo, publicado el 5 de febrero de 2013, donde señaló que debían tenerse como asuntos concluidos todos aquellos casos de límites territoriales pendientes de resolución y, en consecuencia, debían archivarse.

El Senado pudo decidir en sentido opuesto. Por ejemplo, pudo haber decretado la improcedencia del asunto y, por tanto, dejado a salvo los derechos de las partes para hacerlos valer ante esta Corte; también pudo declararse incompetente y remitir los autos del asunto a este Tribunal para que resolviera. El Senado, sin embargo, rechazó estas dos opciones emitió una resolución en el fondo: tener el conflicto por concluido. Así, este Pleno debería tomar como dadas dos premisas: 1) la misma materia del asunto que ahora discutimos fue tramitada y resuelta en el fondo por el Senado dándolo por concluido, y 2) las partes no impugnaron esa resolución.

En la determinación de este punto, insisto, debe tomarse en consideración que el Senado no desestimó la materia del conflicto que ahora analizamos por alguna razón procesal. Por el contrario, el Senado dio por concluido el asunto en el fondo. Se desprende que esta decisión la tomó al percatarse que el órgano reformador de la Constitución rechazó expresamente la propuesta de reenviar los asuntos pendientes de resolución a este Tribunal.

Las razones del Senado pueden ser cuestionables y de haberse impugnado su resolución en una diversa controversia constitucional, esta Corte pudo haber declarado su invalidez. Ahora bien, esta resolución no se impugnó. Por lo tanto, el asunto cuenta con los requisitos para entenderse como cosa juzgada, a saber, 1) identidad de partes, consistente en los mismos Estados de Oaxaca y Chiapas; 2) identidad de prestaciones, es decir, la delimitación de su territorio sobre el Municipio de Belisario Domínguez, e 3) identidad de causas, que es justamente la emisión del Decreto 008 emitido por el Estado de Chiapas.

Insisto: Las razones del Senado pueden ser muy cuestionables. Sin embargo, este Tribunal no tiene permitido levantar el valor de cosa juzgada sólo porque le parezca que ese asunto fue resuelto incorrectamente. Nuestro carácter de Tribunal Constitucional nos obliga a respetar los límites del ámbito de lo justiciable, el cual nunca ha abarcado la revisión de las decisiones que ya no son impugnables.



## FONDO

Dado que la mayoría adoptó una posición contraria a mis objeciones procesales, aprovecho este voto para expresar las razones por las cuales también disiento de la decisión tomada por el Pleno en el fondo del asunto. No comparto la manera en que la mayoría de los integrantes de este Pleno entendió el parámetro de control constitucional, ni la metodología utilizada para su aplicación. Como lo desarrollaré, la ejecutoria no identifica adecuadamente las normas centrales del parámetro de control constitucional, las cuales, en mi opinión, consisten en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Una premisa introductoria y fundamental de esta controversia es el entendimiento de que cuando se redefinen los límites territoriales de dos entidades federativas también se reconfigura la identidad cultural y política de sus ciudadanos y ciudadanas. Cuando esta definición pasa por el territorio habitado por pueblos y comunidades indígenas, este Tribunal debe reconocer que sus integrantes son titulares del derecho constitucional a que el Estado Mexicano respete sus identidades culturales, así como su relación con sus tierras ancestrales, tal como lo consagran el artículo 2o. constitucional y los tratados internacionales.

Coincido con la ejecutoria en que el punto de partida del parámetro de control constitucional es el artículo 45 constitucional, el cual establece que "[l]os Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos." Como se observa, el artículo 45 no define un criterio material sobre cómo identificar los límites territoriales entre los Estados, pues simplemente alude a que tendrán los que hasta hoy han tenido, precisando que la condición es que no exista dificultad en ello ¿Qué sucede si existe dificultad en ello? La norma constitucional no otorga una respuesta.

En mi opinión, cuando exista dificultad, como en el presente caso, lo exigible constitucionalmente es integrar el parámetro de control con otras disposiciones aplicables, para formar un parámetro de control integral. Esta decisión es consistente con lo resuelto por este Pleno en la contradicción de tesis 293/2011: el parámetro de control también debe integrarse con los tratados y la jurisprudencia internacionales, cuando ésta se refiera a derechos humanos. No sería aventurado pensar que, en los casos relativos a personas, pueblos y comunidades indígenas, sus usos y costumbres también debieran integrar ese parámetro de control constitucional cuando consagren derechos humanos y de ellos resulte la norma más protectora a la persona. Esto equivaldría a un diálogo verdadero y respetuoso entre sistemas normativos y sería una consecuencia



de tomarse en serio el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la autodeterminación y los derechos al autogobierno y la autonomía territorial que derivan de éste.

En la ejecutoria se reconoce que las dos entidades federativas en contienda son de las que tienen mayor población indígena en el país. Incluso, en la sentencia se reconoce que la línea límite propuesta atravesará áreas habitadas por comunidades y pueblos indígenas. Por tanto, debió incluirse necesariamente como parámetro de control constitucional al artículo 2, así como el Convenio 169 de la OIT, ya que éste consagra los derechos sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; particularmente el derecho de autodeterminación y los más específicos de autogobierno y autonomía territorial, como precisaré más adelante. Estos derechos están también reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el diverso de Derechos Económicos y Sociales y Culturales (PIDESC), así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos indígenas (DNUDPI). También debe integrarse la amplia jurisprudencia internacional que ha interpretado el alcance de esos derechos.

Sin embargo, la propuesta rechaza esta opción de complementación del parámetro de control constitucional, pues se limita a considerar lo dispuesto por el artículo 45 constitucional. Por ello, respetuosamente, considero que la ejecutoria contiene una solución parcial, que de aceptarse sería opuesta a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Tomando en consideración únicamente el artículo 45 constitucional, en la ejecutoria se contiene un criterio de gran alcance y relevancia para nuestro modelo de democracia constitucional: los límites territoriales entre las entidades federativas se definen por esta Suprema Corte a partir de las decisiones de las autoridades coloniales.

Así, con la ejecutoria, esta Corte definió en abstracto y en toda su extensión la línea divisoria de los Estados de Oaxaca y Chiapas, utilizando los resultados de los estudios periciales, que se centran en interpretar los límites territoriales existentes durante la época colonial, así como en la vida independiente previa a la vigencia de la Constitución de 1917. Es cierto que en la ejecutoria se afirma que estas líneas coloniales son aceptadas por ambas partes. Sin embargo, respetuosamente, en mi opinión, ello es irrelevante, pues al tratarse de una función jurisdiccional, esta Corte estaba obligada a decir el derecho, máxime cuando su decisión impacta en los derechos humanos de las personas.

Me pregunto ¿Esta Corte debería ser indiferente al derecho humano sobre la autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas afectados sólo porque las autoridades de dos entidades federativas coinciden en





que su frontera debe definirse con base en lo impuesto por el pasado colonial? Mi respuesta es negativa. Con la decisión tomada en esta ejecutoria, el Pleno avaló se impongan a los pueblos y comunidades indígenas fronteras territoriales que vulnerarían sus derechos humanos.

Debo insistir en lo anunciado al inicio del presente voto: al definir un límite territorial, no sólo se hace una declaración de pertenencia territorial en abstracto, sino que se redefinen las identidades de pertenencia cultural y política de las personas, y, especialmente, de los pueblos y comunidades indígenas. La responsabilidad de este Tribunal Constitucional es velar por el respeto de los derechos humanos de todas las personas involucradas en este conflicto.

En mi opinión, esta Corte debió proceder de manera opuesta a la aprobada por la mayoría. En lugar de preguntarnos sobre la manera de dilucidar por dónde pasan los puntos de referencia territorial acordados por las partes, que, insisto, se remontan al pasado colonial, en mi opinión, debimos proceder a definir dos cuestiones 1) qué derechos humanos de estos pueblos y comunidades indígenas se encuentran involucrados, y 2) qué medidas debe respetar el Estado para garantizar esos derechos y al mismo tiempo otorgar una definición a los límites territoriales de dos entidades federativas.

Para responder brevemente, estimo que los derechos involucrados son a la libre determinación y, en específico, al autogobierno y autonomía territorial, así como a la integridad cultural.

La Constitución General dispone:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución."



"Artículo 27.

"VII. ...

"La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas."

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT (1989) refiere:

"Artículo 13

"1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación

"2. La utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera."

En tanto que, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) señala:

"Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural."

"Artículo 4 Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas."

"Artículo 26

"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.

"2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.



"3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate."

"Artículo 27 Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado."

"Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso."

De estos artículos, surge el vínculo inexorable entre libre determinación de los pueblos y sus territorios como espacio donde manifiestan su identidad cultural, su autonomía, condición política; entre otros. El concepto de libre determinación ha sido explorado ampliamente y pueden dársele diversas acepciones y contenido.

Por ejemplo, puede entenderse como el derecho que tienen los pueblos a poseer, controlar, administrar y gestionar un territorio –actual o ancestral– jurídicamente reconocido y respetado dentro del cual un pueblo, sin injerencias de ninguna especie, mantiene, desarrolla, recrea y proyecta todos los aspectos de su cultura particular y específica.<sup>2</sup>

O también como el derecho a ejercer control sobre su vida y participar de la adopción de las decisiones que les pueden afectar.<sup>3</sup> Una definición, partiendo del sujeto jurídico, es el derecho a determinar libremente su condición política, es decir su propia estructura y condición jurídica particular.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena. Consultado en *Contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas*. Simposio Indolatinoamericano, México 1993.

<sup>3</sup> Según Nancy Fraser, en su libro *"Scales of Justice"* una forma pertinaz de discriminación estructural es la falta de representación; es decir, la injusta exclusión de las personas y pueblos de los espacios donde se toman las decisiones que les afectan. Así, el autogobierno no sólo está subordinado a un espacio territorial, sino que se convierte en la posición que debe tomar el estado central en cualquiera interacción con las personas, pueblos y comunidades indígenas. El autogobierno no sólo está atado a la tierra, también tiene una esfera de lo intangible.

<sup>4</sup> García Hierro, Pedro y Surrallés, Alexandre. *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humanos*. Grupo Internacional de Trabajo Sobre Asuntos de Indígenas (IWGIA), Copenhague 2009.



Por ejemplo, la Relatora Especial de Naciones Unidas, sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su informe de 2019,<sup>5</sup> reiteró el derecho a la libre determinación se entiende como un derecho de los pueblos indígenas a: controlar su pasado, en el sentido de desarrollar un relato propio de su historia; su presente, en lo que se refiere a poder mantener los elementos que les caracterizan como sociedades distintas; el control de su futuro, con la seguridad de que serán capaces de sobrevivir como pueblos conforme a sus condiciones. Sin embargo –refiere– en la mayoría de los casos los propios Estados han definido las posibilidades de disfrutar esos derechos y los pueblos indígenas han tenido que adaptarse a esa imposición de marcos estatales sin un diálogo intercultural.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado los elementos del derecho a la libre determinación, destacando primero que ese derecho se entiende y modifica a partir de las relaciones históricas, condiciones políticas y las transformaciones culturales. Conforme a los instrumentos y jurisprudencia de ese órgano y de la Corte Interamericana, los elementos de la libre determinación son, entre otros: a) autoidentificación o conciencia de su identidad; b) identidad cultural; c) propiedad colectiva, tierras, territorios y recursos naturales; d) derechos políticos y de participación; y e) derecho a decidir su desarrollo económico, social y cultural. Destaca además que el derecho a la libre determinación es la premisa fundamental del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.<sup>6</sup>

Como se ve, en los citados instrumentos y la jurisprudencia que ha derivado de ellos, el derecho de autogobierno se desarrolla como parte del derecho de autodeterminación, reconocido, en específico, en el artículo 1, apartado 1, del PIDCP, y mismo numeral del PIDESC,<sup>7</sup> así como el diverso 3 de la DNUDPI. Pero, además este último derecho al autogobierno comprende un aspecto fundamental para el caso que nos ocupa: el derecho a la autonomía territorial.

<sup>5</sup> Relatora Victoria Tauli-Corpus Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas donde se analiza el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno como ejercicio a su derecho a la libre determinación. 17 de julio de 2019 Español Original: inglés A/74/149.

<sup>6</sup> *Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales*. Comisión Interamericana de derechos Humanos, diciembre 2021. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>

<sup>7</sup> "Artículo 1

"1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural."



El territorio comprende no sólo las tierras –propiedad y posesión sobre un área determinada del subsuelo–, sino también el espacio más amplio de tierras y recursos naturales que se ejercen más derecho que el de propiedad y que también tienen una significación espiritual. Además, se ha adoptado un concepto de *territorialidad* entendida como el espacio para el ejercicio de la autonomía.

La Relatora Especial de Naciones Unidas, sobre los derechos de los pueblos indígenas consideró que la posibilidad de que los pueblos indígenas disfruten de sus derechos a sus tierras, territorios y recursos naturales, constituye la condición más crucial para que puedan ejercer su autonomía o autogobierno, lo que define sus culturas e identidades como pueblos indígenas. Y afirmó que "las medidas que dan lugar a la fragmentación territorial y a la limitación de la jurisdicción obstaculizan el ejercicio de la autonomía o el autogobierno".<sup>8</sup>

Algunos expertos han señalado que, desde el punto de vista del territorio, la libre determinación tiene una cara objetiva (la territorialidad) y una cara subjetiva (la titularidad) las cuales deben estudiarse a la luz de la Declaración de los Pueblos Indígenas (ONU 2007). La territorialidad es la dimensión espacial de la libre determinación, es la forma en que el pueblo concibe y ejerce su relación con el hábitat que se atribuye como propio y con el que se identifica y tiene una dimensión cultural. Un problema del que se ha dado cuenta es que cuando esos territorios son legalizados a los pueblos indígenas no suelen coincidir con sus verdaderos territorios ni en extensión ni en composición ni en características ni en atributos.<sup>9</sup>

Además, considero que la dimensión de los territorios se tiene *desde tiempos inmemoriales*. Esto es desde épocas prehispánicas, mucho antes que la época colonial o de vida independiente del país. Esto quiere decir que debe valorarse la propiedad ancestral en el que no se asociaba el concepto tierra con propiedad, sino que tiene múltiples acepciones.

Por ejemplo, durante los conflictos relacionados con la propiedad originaria de los primeros pobladores, Canadá, a partir de los años noventa y hasta 2013, incur-

<sup>8</sup> Relatora Victoria Tauli-Corpus Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas donde se analiza el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno como ejercicio a su derecho a la libre determinación. 17 de julio de 2019 Español Original: inglés A/74/149.

<sup>9</sup> García Hierro, Pedro y Surrallés, Alexandre. *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humanos*. Grupo Internacional de Trabajo Sobre Asuntos de Indígenas (IWGIA), Copenhague 2009.



sionó en una potente reforma legal y en la celebración de nuevos tratados entre los gobiernos federales o provinciales y los distintos pueblos originarios. El propósito de estos tratados, así como de las reformas legales y administrativas subsecuentes, fue asegurar que los primeros pobladores recibieran –tanto como fuera posible debido a la configuración actual de los ciudades– la totalidad de las tierras que habían perdido como producto de la colonización, los pactos coloniales ventajosos, el desplazamiento y la guerra, y que fueron compensados con tierra o indemnizados cuando eso no fuera posible. Al devolverles sus territorios, también se les reconoció total autonomía sobre los territorios recuperados. Los nuevos tratados también sirvieron para lidiar con las controversias de los pueblos originarios entre sí. Es importante señalar que las decisiones al respecto de este entramado de recomposiciones no sólo provinieron de las cortes, sino que se generó un ambiente permanente de consulta y negociación a todos los niveles y con la participación de quienes pudieran resultar afectados.

El informe de la CIDH *Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales (2021)* da cuenta del problema de fragmentación del territorio indígena y tribal. Por ejemplo, cuando la titulación no refleja la concepción propia del territorio. O el Estado otorga títulos de propiedad por comunidades quedando excluidas otras áreas fundamentales para la vida de los pueblos ocasionando una desvinculación a los pueblos indígenas de su territorio tradicional y dificultando el ejercicio de autonomía. Además el derecho territorial de los pueblos indígenas procede de la posesión continuada del territorio y no de su legalización por el procedimiento de titulación ya que ese derecho no está sujeto al previo reconocimiento estatal.<sup>10</sup> En ese informe también se da cuenta de las dificultades de fragmentación del territorio por fronteras estatales ya que con la fundación de los Estados-Nación se marcaron límites nacionales fragmentando territorios de los pueblos originarios sin respetar la territorialidad ancestral indígena que escapa muchas veces de límites territoriales y divisiones estatales.<sup>11</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reconocido que el territorio constituye un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, en consecuencia, de su identidad cultural.

<sup>10</sup> *Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales*. Comisión Interamericana de derechos Humanos, diciembre 2021, párrafos 133 a 138. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>

<sup>11</sup> *Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales*. Comisión Interamericana de derechos Humanos, diciembre 2021, párr. 143. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>



Así lo ha expresado textualmente el tribunal interamericano:<sup>12</sup>

"166. La Corte ha tenido en cuenta que los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su sistema económico. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. 'La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural', por lo que la protección y garantía del derecho [al uso y goce de su territorio], es necesaria para garantizar [no sólo] su supervivencia, sino su desarrollo y evolución como Pueblo.

"167. Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre este es necesaria para garantizar su supervivencia. Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y tribales y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y la continuidad de su cosmovisión, es preciso protegerla bajo el artículo 21 de la Convención para garantizar que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados.

"168. La jurisprudencia de esta Corte ha reconocido reiteradamente el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales, y el deber de protección que emana del artículo 21 de la Convención Americana a la luz de las normas del Convenio 169 de la OIT205 (sic), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como los

<sup>12</sup> Corte IDH, Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas de 8 de octubre de 2015, párrafo 166. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_304\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf)



derechos reconocidos por los Estados en sus leyes internas o en otros instrumentos y decisiones internacionales, conformando así un *corpus iuris* que define las obligaciones de los Estados Partes de la Convención Americana, en relación con la protección de los derechos de propiedad indígenas. ..."

Reconocidos estos aspectos, sin duda el Pleno de la Suprema Corte debió haber ordenado la realización de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas puesto que la medida es susceptible de afectarles.

La propia Corte Interamericana se ha referido a las salvaguardas que el Estado debe cumplir a fin de garantizar el uso y goce de la propiedad colectiva. Ha enfatizado que esas salvaguardas pretenden resguardar la propiedad, así como el derecho de los pueblos indígenas a participar en decisiones que afecten sus derechos; en cuestiones atinentes a sus tierras los pueblos indígenas deben ser consultados de forma adecuada a través de instituciones representativas de los mismos.

Se insiste en que una de las garantías es "asegurar la participación efectiva" de los pueblos o comunidades, "de conformidad con sus costumbres y tradiciones", deber que requiere que el Estado acepte y brinde información, y que implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.<sup>13</sup>

Como queda evidenciado, las decisiones de los Estados que impacten o involucren a los derechos de autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, deben resolverse siempre considerando la importancia superlativa de la identidad cultural como núcleo central de los mismos, y las salvaguardas específicas que de ello se detonan –destacadamente el deber de consulta–, las cuales deben servir siempre para evitar procesos de asimilación y de imposición de barreras o límites –muy específicamente los territoriales–. La asimilación y la imposición de soluciones o límites son, por definición, lo contrario a la autonomía y al autogobierno.

Por eso mismo, se ha convertido en una obligación para las Cortes Constitucionales analizar los asuntos que involucren estos derechos con una perspectiva de pluriculturalidad. Que, anclada en una visión de pluralismo jurídico, reconozca

<sup>13</sup> Corte IDH Comunidades indígenas miembros de la *Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Sentencia de fondo, reparaciones y costas de 6 de febrero de 2020, párrafos 173 a 176. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf)





que los derechos de los individuos y, más aún, de las comunidades indígenas, derivan de diversas fuentes, unas estatales, otras propias e internas. No solo se trata de reconocer que las comunidades indígenas tienen sus propios sistemas normativos, sino de entender que existe un plano de coordinación entre ambos ordenes jurídicos.

El enfoque de pluralidad en la resolución de los asuntos que involucren personas y comunidades indígenas es un componente que debe regir en las resoluciones judiciales del Estado, pues no solo es una manera de aplicar la perspectiva de igualdad desde un enfoque diferenciado, sino de hacer efectivo el mandato de no subordinación. Interpretar el derecho de autogobierno como exigencia del mandato de no subordinación permite señalar y hacer visibles las relaciones de poder y las tensiones internas, pero sobre todo externas, que existen como parte de los estereotipos culturales respecto de los pueblos y personas indígenas.

El citado enfoque implica para las Cortes analizar los casos no solo desde la normatividad y perspectiva externa del Estado-Nación, sino desde las propias normativas y concepciones de los pueblos indígenas que parten y tienen diferentes entendimientos sobre la dimensión de los derechos, la participación de sus miembros en el ejercicio de la vida comunitaria y sus límites y relaciones territoriales.

Para eso, es muy importante tener en cuenta el contexto de los pueblos y comunidades indígenas bajo análisis, pues ello permite justamente ubicar en un tiempo, lugar y en un modo particular de entendimiento el problema de derechos y las posibles soluciones. Lo que, por supuesto, hace totalmente incongruente utilizar límites impuestos –o existentes– desde la época colonial a un conflicto o controversia que se ventile hoy ante los tribunales.

Proceder de otra manera, supondría una violación al Convenio 169 de la OIT, el cual reconoce derechos a estas comunidades para defenderse contra los procesos de asimilación e integración cultural de los Estados parte. Reitero: ¿Qué decisión más contraria a este tratado podría tomar este Pleno que la de imponerle a las comunidades y pueblos indígenas los límites territoriales definidos en el pasado colonial?

Por lo que hasta aquí he expresado, no comparto la metodología propuesta y tampoco el abordaje conceptual de la decisión de fondo, y, respetuosamente, no pude compartir las conclusiones alcanzadas en la ejecutoria, por lo cual expreso mi disidencia con los resolutivos de la decisión de este Tribunal Pleno.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto concurrente**, que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.

En sesión de **dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno** se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución de la controversia constitucional citada al rubro; al respecto, aunque voté con el sentido de la resolución en sus diversos apartados, respecto de algunos de ellos anuncié **voto concurrente**, para señalar lo siguiente:

**1. Precisión de la litis.** En torno a este apartado de la resolución aprobada, estoy de acuerdo en las premisas esenciales que se sustentaron, relativas a que la controversia de límites territoriales entre entidades federativas no es propiamente una controversia constitucional en sentido amplio, cuyo propósito sea *reivindicar competencias constitucionales* de entes estatales vulneradas a través de actos o normas generales que generan afectación al principio de división de poderes o a la cláusula federal en el ámbito competencial<sup>1</sup>, sino que en realidad entraña una litis contenciosa que busca la definición de una cuestión

<sup>1</sup> En el sentido amplio que admitió el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos



material: el establecimiento de los límites geográficos (territoriales) que corresponden a las entidades federativas en conflicto, con efectos declarativos o constitutivos.

En ese sentido, si bien es cierto que el Constituyente dispuso en los artículos 46 y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hoy vigentes, la vía de controversia constitucional para sustanciar ese tipo de disputas, en rigor, es dable admitir que ello implica que se sigan, en lo conducente, las reglas procesales previstas para esa clase de procedimiento, mas no necesariamente que proceda realizar un control constitucional de normas generales y de actos de autoridad *per se*, para obtener la declaración de su invalidez por vulneración de competencias constitucionales o para convalidar su regularidad con la Norma Fundamental; ello, pues en estricto sentido, en este tipo de conflicto, lo que se impone es la resolución de la cuestión material disputada (el límite territorial que corresponde a cada entidad federativa participante) y resuelta dicha cuestión, los actos o normas generales que hayan originado el conflicto limitrofe, habrán de ajustarse a la sentencia, por vía de consecuencia.

Por tanto, estimo que es innecesario en esta clase de controversia, hacer un examen individualizado (destacado) de la regularidad constitucional de cada norma general o acto que hayan sido referido como generador del conflicto entre las entidades federativas en relación con sus límites territoriales, a efecto de emitir respecto de cada acto o norma que se señale como tal, una declaratoria sobre su validez o invalidez (por cualquier vicio que se les atribuyera), pues la materia de la controversia debe ceñirse a la acreditación de la delimitación territorial que corresponde a cada entidad federativa en conflicto y, en su caso, dicha determinación y los efectos que se establezcan para su cumplimiento, podrán llevar implícita la consecuencia de ajustar determinados actos o normas a la decisión judicial.

No paso por alto que el artículo 21, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional<sup>2</sup>, establece la regla procesal

---

supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."

<sup>2</sup> \*Artículo 21. El para para la interposición de la demanda será:



de oportunidad para la promoción de la demanda de controversia de límites, contando el plazo de sesenta días allí previsto, a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que origine el conflicto.

Sin embargo, considero que lo anterior no riñe con lo sostenido en la resolución aprobada, pues la precisión de una norma o normas generales o de un determinado acto o actos como los originadores de la disputa limítrofe, para que a partir de ellos se contabilice el plazo para accionar la controversia ante la Suprema Corte, válidamente puede estar referido sólo a la regla prescriptiva (de oportunidad), pero no cambia el hecho de que, la litis en este tipo de proceso, necesariamente debe ser, más allá del acto o norma general que la hubiere detonado, el establecimiento de los límites territoriales correspondientes, a partir de la prueba que se aporte para acreditarlos, pues si no existiera un problema de definición limítrofe del territorio de cada entidad federativa como elemento central de la acción, no se trataría de una genuina controversia de límites a que se refiere el artículo 46 de la Constitución Federal, y en todo caso, casuísticamente procedería hacer un análisis de la pretensión y la naturaleza de las normas generales y/o actos impugnados, para determinar cuáles son los presupuestos de procedencia de la controversia constitucional que le serían exigibles.

Por tanto, advierto apropiado y conveniente en este tipo de controversia, centrar el debate en la definición de los límites territoriales, y en su caso, examinar los actos y normas generales que se señalen como generadores del conflicto, como documentos base de la acción o como elementos probatorios, y valorar su idoneidad, pertinencia y eficacia demostrativa como corresponda a la litis planteada, y en su caso, reitero, establecida una determinación en relación con el límite territorial, por vía de consecuencia, precisar si alguna de las partes deberá dejar sin efectos alguna norma o acto que no pueda subsistir, a fin de ajustarse a la decisión.

Esta forma de delimitación de la materia de la litis permite a la Suprema Corte concentrarse en el litigio medular, apreciando libremente normas generales, actos y cualquier documento que se exhiba, de acuerdo con su pertinencia e idoneidad para la solución, descartando aquellos que no puedan incidir en la decisión,

---

"...

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."



pero sin disipar la disputa en un análisis particularizado de cada acto o norma general, bajo cualquier tipo de vicio que se le atribuya y que inclusive no guarde relación con el tema limítrofe, sólo por el hecho de existir una impugnación formal, por ende, estimo que la precisión de la litis es acorde a la naturaleza de la controversia limítrofe y en modo alguno causa indefensión a las partes.

De ahí que bajo estas consideraciones, comparto la resolución en este punto.

**2. Oportunidad de la demanda.** Sobre este apartado del fallo, en atención a las consideraciones añadidas en la resolución de engrose, sólo estimo conveniente precisar que, en mi punto de vista, y en congruencia con lo que he señalado en el punto anterior, sí es aplicable para los conflictos de límites territoriales que se presenten ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme al artículo 46 constitucional hoy vigente, la regla de oportunidad prevista en el artículo 21, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativa a que la demanda debe presentarse dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine, desde luego, sin prejuzgar en este último supuesto, sobre la posibilidad de atender a las circunstancias de los casos concretos, para establecer el momento en que debe iniciar dicho cómputo.

Sin embargo, en este caso, existe una situación excepcional que impide que el plazo de sesenta días a que se refiere dicha regla procesal se contabilice atendiendo a la fecha en que entró en vigor el Decreto que se precisó como acto formalmente generador del conflicto de límites, pues en ese momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía competencia constitucional para resolver una controversia de esa naturaleza, por ende, resulta inviable pretender aplicar dicha regla a partir del acto legislativo referido, en perjuicio de la parte accionante, pues a lo imposible nadie está obligado.

Por tanto, es preciso entender que, si bien la regla de oportunidad (artículo 21, fracción III) existe en la ley reglamentaria desde el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco en que se emitió dicha legislación; lo cierto es que, en el lapso comprendido entre el ocho de diciembre de dos mil cinco y el quince de octubre de dos mil doce, en virtud de la reforma a los artículos 46 y 76, fracción XI, de la Constitución Federal, publicada en la primera de esas fechas, ese precepto no tuvo aplicación, pues el Constituyente retiró a la Suprema Corte la competencia que venía ejerciendo para resolver en vía jurisdiccional (de controversia constitucional) ese tipo de conflicto, y dejó exclusivamente



en el Senado de la República las facultades para su resolución, y fue hasta la segunda fecha referida, cuando el Poder Reformador de la Constitución, nuevamente reformó los dos preceptos mencionados, para devolver la competencia al Alto Tribunal, siendo entonces cuando materialmente recobra su aplicación la regla de oportunidad.

En tal contexto, me parece claro que, en los casos en que las normas generales o actos generadores del conflicto de límites, hubieren iniciado su vigencia o se hubieren realizado durante ese lapso en que prevaleció la incompetencia de la Suprema Corte, por ende, que no fue posible plantear la controversia dentro del plazo allí indicado, no sería jurídicamente viable pretender aplicar la regla en perjuicio de la entidad federativa accionante, y se torna preciso contar dicho plazo, por obvia razón, a partir de que el Alto Tribunal pudo conocer del asunto.

Sin que resulte relevante para el caso, el hecho de que, mientras la competencia para resolver conflictos limítrofes la tuvo el Senado de la República, lo cual duró hasta el quince de octubre de dos mil doce, éste haya tenido conocimiento en su ámbito, del mismo problema de límites, planteado por el Estado de Oaxaca, incluso a partir de la emisión del decreto de creación del Municipio de Belisario Domínguez por parte del Estado de Chiapas, que aquí se señala como la norma general que originó el conflicto, y que dicho procedimiento ante el Senado se hubiera dado por concluido y ordenado su archivo, sin resolverse, mediante acuerdo de once de diciembre de dos mil doce emitido por su mesa directiva teniendo en cuenta la incompetencia que le sobrevino con motivo de la reforma a los artículos 46 y 76, fracción XI, constitucionales, ya mencionada.

Lo anterior me parece que no tiene ninguna incidencia para decidir la oportunidad de la presentación de la demanda en esta controversia de límites territoriales, sencillamente, porque el Senado de la República no resolvió el conflicto en su materialidad y éste subsiste; sin que sea exigible que dicho ente hubiere remitido el procedimiento ante él radicado, a la Suprema Corte, para que fuera reencausado ante ésta, pues se trata de competencias de distinto ámbito; ni podríamos exigir que la parte actora hubiere impugnado por alguna vía esa decisión del Senado –de declarar su incompetencia sobrevenida, dar por concluido el asunto ante él y ordenar el archivo de su expediente sin remitirlo a la Suprema Corte para su reencausamiento– pues, de acuerdo con el artículo 46 constitucional en su texto anterior al quince de octubre de dos mil doce, que regulaba la competencia del Senado, las resoluciones dictadas por éste en la materia, *son definitivas e inatacables*, de modo que la promovente no



tenía a su disposición ningún recurso o medio de defensa ordinario o extraordinario contra esa decisión.

Así que en mi opinión, jurídicamente, la demanda sí fue oportuna.

**3. Causas de improcedencia.** Respecto del apartado de causas de improcedencia, en atención a las adecuaciones realizadas en la resolución de engrose, mi voto concurrente sólo subsiste a efecto de precisar que, a mi juicio, los argumentos del Estado de Chiapas sobre la existencia de litisconsorcio pasivo necesario respecto de los Estados de Veracruz y Tabasco, no corresponden a un estudio de procedencia de la controversia de límites, pues el litisconsorcio es un presupuesto de todo proceso jurisdiccional –incluida la controversia constitucional sobre límites territoriales, con la delimitación que aquí se hizo en el diverso apartado de precisión de la litis, de no tener la naturaleza de una controversia constitucional en sentido amplio– cuyo análisis, ya sea que se haga valer como una excepción procesal o se realice en forma oficiosa por el juzgador (como le está permitido por la jurisprudencia de esta Suprema Corte) no podría conducir a declarar improcedente una acción, sino únicamente a una reposición de procedimiento para integrar correctamente la relación jurídica procesal.

En la misma línea, también considero que el argumento del Estado de Chiapas sobre cosa juzgada, tampoco correspondía que fuera examinado como una causa de improcedencia, pues la cosa juzgada por esencia, atañe al fondo del asunto, ya sea que se haga valer como excepción perentoria por el demandado o que se analice oficiosamente por el juzgador (como también lo permite la jurisprudencia del Alto Tribunal).

De manera que, con independencia de la respuesta que se da en la resolución respecto de estos argumentos, estimo que su tratamiento debió hacerse en el estudio de fondo.

Y en cuanto al fondo de los mismos, estimo que en el caso no se actualizó un litisconsorcio pasivo necesario, porque el Estado de Oaxaca no reclamó de ningún modo, algún límite territorial que pudiera afectar a los Estados de Veracruz y Tabasco, mientras que el Estado de Chiapas, si bien en vía de reconvenición reclamó que se decretara una determinada línea divisoria, desistió de la acción por cuanto a esas otras entidades federativas, dejando claro que no tenía conflicto de límites con ellas; de modo que se excluyó de la controversia cualquier posible afectación al territorio de esas entidades, al margen de que



hubieren tenido intervención en el proceso como terceras llamadas a juicio o terceras interesadas.

Por otra parte, respecto a la cosa juzgada, en mi opinión, no la hay, pues la cosa juzgada directa material, supone que en un procedimiento o juicio previo, ha sido resuelto de fondo el derecho deducido; y en el caso, está por demás claro que el Senado de la República, aunque tuvo en su conocimiento el conflicto limítrofe entre las entidades que aquí son parte, no lo resolvió de fondo, en su materialidad, en razón de la incompetencia que le sobrevino con la reforma constitucional a los artículos 46 y 76, fracción XI, de quince de octubre de dos mil doce, ya referida, sino que simplemente dio por concluido el trámite ante él, al haber sobrevenido su incompetencia.

**4. Considerando octavo. "Estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas".** Respecto a lo decidido en ese considerando, en la sesión respectiva –efectuada el once de septiembre de dos mil veintiuno– externé que reservaba mi derecho a formular el presente voto concurrente. Lo anterior, pues estuve de acuerdo en que la línea limítrofe entre esos Estados es la que parte de sur a norte e inicia en la Barra de Tonalá a los 16° de latitud norte, en dirección noroeste hasta el Cerro del Chilillo, de ahí con dirección noroeste hasta el Cerro de la Jineta y de ahí con rumbo Noreste hasta el Cerro de los Martínez. Dichos rasgos geográficos y sus coordenadas pueden identificarse en los párrafos 329 y 330 de la sentencia.

Sin embargo, a mi consideración, también se debió analizar si sobre esa línea limítrofe establecida mediante trazos rectos, existen localidades o poblaciones, pues de ser así, no basta con trazar una línea recta, sino que sería dable al Alto Tribunal, un proceder más exhaustivo para fijar una delimitación territorial más específica, que pondere otros aspectos, pues habrá supuestos en los cuales una localidad pueda enfrentarse a la problemática de determinar con precisión si pertenece al Estado de Chiapas o al Estado de Oaxaca.

En efecto, los límites territoriales determinados en la sentencia implican realizar trazos en líneas rectas para unir los puntos geográficos ya mencionados; sin embargo, los dictámenes de la prueba pericial desahogada en autos, evidencian que cualquiera que fuera la línea limítrofe que se adoptara, necesariamente derivaría en la existencia de comunidades o localidades que pudieran resultar afectadas, pues dejarían de pertenecer a un Estado para considerarse parte de otro.





En este sentido, considero que se debieron ponderar estos factores más específicos y precisar, por ejemplo, que la línea limítrofe señalada en la sentencia es una línea general y, junto con ello, se debió dejar abierta la posibilidad de que, durante la etapa de ejecución de sentencia, se definiera aún con mayor exactitud dicha línea divisoria, analizando, mediante pruebas periciales más específicas, cuáles son las comunidades que se ubican justo sobre la línea limítrofe, a efecto de determinar a qué entidad federativa corresponderán, buscando con ello evitar mayores afectaciones a la población que vive y tiene sus propiedades en esas zonas y brindándoles seguridad jurídica en orden a su pertenencia a una determinada entidad federativa, para los aspectos políticos y administrativos.

Por ello, considero que esta Suprema Corte podría haber establecido, desde la sentencia, criterios objetivos que pudieran regir esa delimitación territorial definitiva; sin prejuzgar al respecto, por mencionar alguno, posiblemente se pudo establecer el relativo a dejar en cada Estado la población que en mayor medida se ubique geográficamente del lado de la línea divisoria acogida en la resolución aprobada.

Inclusive, podría haberse establecido en la sentencia una orden con criterios claros, para que fueran las partes (es decir, las entidades federativas) quienes realizaran esa delimitación, ya sea mediante convenio que sancionara este Alto Tribunal, o bien, estableciendo a partir de la propuesta que formulara cada una de ellas, cuál es la línea limítrofe definitiva que debió prevalecer, insisto, sólo respecto de aquellas comunidades que se ubican exactamente sobre la línea limítrofe señalada en el fallo aprobado por los integrantes de este Tribunal Pleno, con la finalidad de evitar en lo posible, afectaciones a los habitantes de dichas comunidades, en cuanto a la identificación de sus propiedades y en cuanto a la seguridad jurídica que deben tener respecto a qué entidad tendrá la administración de su localidad, para los aspectos políticos-administrativos.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de marzo de 2022.

La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CELEBRADA EL DIECISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE.**

En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, reformados mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, por cuanto establece que para ser titular de la Unidad de Asuntos Internos y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad, respectivamente, se requiere "*Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos*".

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

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

Así, con base en ello, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues



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

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

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

Dicha razón llevó a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, al considerar que el Congreso del Estado de México en los artículos 208, fracción I y 260, fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, ambos en la porción normativa "por nacimiento", por violación a los artículos 1o., párrafo quinto, y 32 párrafo segundo, constitucionales, incorporan el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar los cargos de titular de la Unidad de Asuntos Internos y rector de la Universidad Mexiquense, respectivamente, y como dichos funcionarios no están previstos en



el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, las disposiciones que establecen dicha exigencia para ejercerlo resultan inconstitucionales, sin que fuera necesario, se especificó, verificar si las normas impugnadas tienen un fin válido, pues resultaron inconstitucionales al haberse emitido por una autoridad incompetente.

Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 87/2018 (la cual sirvió de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el artículo 1o., de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar la acción de inconstitucionalidad 22/2011,<sup>1</sup> en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas 48/2009,<sup>2</sup> 20/2011<sup>3</sup> y 31/2011<sup>4</sup> –en su parte conducente–.

<sup>1</sup> Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

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

<sup>2</sup> Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

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

<sup>3</sup> Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.



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

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo, tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en las normas impugnadas como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del artículo 1o. de la Carta Magna.

Conforme a lo antes señalado explico mi voto en asuntos como el que ahora se refiere, con el carácter de "reserva de criterio" en términos de lo que expresa y justifica el presente voto concurrente.

---

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

<sup>4</sup> En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en periodo de vacaciones, por haber sido integrante de la comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.



**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 88/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 351, con número de registro digital: 29779.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 2021.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el diecisiete de febrero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 88/2018, en la que se declaró la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" de los artículos 208, fracción I y 260 fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México.<sup>1</sup> Ello, al considerar que los Estados no tienen competencia para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento.

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

**Presento este voto, pues aunque estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hice por consideraciones diferentes, las cuales explico a continuación.**

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

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



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

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**<sup>2</sup>–, al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que "debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate". Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*.<sup>3</sup>

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011**,<sup>4</sup> **22/2011**,<sup>5</sup> **20/2012**<sup>6</sup> y **40/2012**,<sup>7</sup> el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *Congresos Locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento

<sup>1</sup> **Artículo 208.** El titular de la Unidad de Asuntos Internos será designado y removido libremente por la o el titular del Ejecutivo Estatal, a propuesta del secretario.

Para ser titular de la Unidad de Asuntos Internos, se requiere:

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

**Artículo 260.** Para ser rector de la Universidad, se requiere:

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

<sup>2</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>3</sup> Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

<sup>4</sup> Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>5</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

<sup>6</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

<sup>7</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.



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

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,<sup>8</sup> pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución, a la luz del artículo 1o. constitucional, se desprende que las Legislaturas Estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, se precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia del Congreso de la Unión para hacerlo. Lo que sugeriría que podría sostenerse una conclusión *distinta* en este último caso, es decir, si la norma impugnada hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

Pues bien, como reiteradamente he sostenido en todos estos precedentes, **considero que ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, pues ninguna de ellas se compe-**  
**dece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.**

Como lo sostuve desde la primera vez que tuve oportunidad de pronunciarme sobre este tema, **el artículo 32 de la Constitución debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución que a mi juicio permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar dis-

<sup>8</sup> Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.





criminales entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad— es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad configuradora para el Congreso de la Unión o las Legislaturas Estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso, para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

Efectivamente, desde mi perspectiva, la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que, ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales, pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el Texto Constitucional.

Ahora bien, aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 1o. constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución.**<sup>9</sup> En efecto, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1o. de la Constitución<sup>10</sup> y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup> prohíben la discriminación por origen nacional, y el ar-

<sup>9</sup> Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

<sup>10</sup> **Artículo 1o.** ...

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

<sup>11</sup> **Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.**

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



título 23.1 inciso c), de dicha Convención<sup>12</sup> establece que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que: "*Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión*", no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" de los artículos 208, fracción I y 260 fracción I, de la Ley de Seguridad del Estado de México, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 88/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 351, con número de registro digital: 29779.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 2021.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2021.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de

<sup>12</sup> **Artículo 23. Derechos políticos.**

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: ... c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

La accionante impugnó la validez, entre otros, del artículo 57 que establece que el derecho de alumbrado público se recaudará de conformidad con lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, cuyos artículos 39 a 43, a su vez, establecen esencialmente el objeto, sujetos, base, tasa y forma de cobro del derecho.<sup>1</sup> Es decir, se analizó la constitucionalidad de una norma que remitía a otra en la que se establecían los elementos esenciales de la contribución.

El Pleno declaró la invalidez de ese precepto al considerar que la naturaleza del tributo impugnado es la de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica cuya competencia exclusiva es de la Federación, por lo que la norma resulta contraria a lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política del país ya que el Congreso del Estado de Oaxaca carece de facultades para gravar ese consumo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec.**

**"Artículo 57.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

**Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.**

**"Artículo 39.** Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

**"Artículo 40.** Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

**"Artículo 41.** Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las leyes de ingresos municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

**"Artículo 42.** El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

**"Artículo 43.** La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales."

<sup>2</sup> Por mayoría de ocho votos de las Ministras Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Javier Laynez Potisek votó en contra. Ausentes: Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo.



Para arribar a la conclusión anterior, la sentencia analiza los elementos del derecho por alumbrado público tal como lo establece la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, **que no es la norma impugnada**, pues el artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, **cuya inconstitucionalidad se hizo valer en la presente acción de inconstitucionalidad**, únicamente establece que la contribución se recauda "*de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal*". Sin embargo, no define alguno de los elementos esenciales tales como el objeto, los sujetos, la base, la tasa o la forma de cobro del derecho.

Comparto la conclusión sobre la invalidez de la norma, no obstante, respetuosamente discrepo de las consideraciones en las que se sostiene que la norma impugnada y los preceptos de la ley a la que remite conforman un sistema normativo.

En mi opinión, **resultaba innecesario definir la naturaleza de la contribución a la luz de un ordenamiento distinto al impugnado**. Para resolver la problemática bastaba con explicar que los vicios desarrollados en los conceptos de invalidez no se atribuyen a la norma cuya inconstitucionalidad se hace valer en la acción de inconstitucionalidad. Es posible advertir, de la simple lectura del artículo impugnado, que la recaudación a la que hace referencia el artículo 57 de la ley de ingresos local recae sobre el consumo de energía eléctrica, lo cual, en términos competenciales, corresponde exclusivamente a la Federación.

Desde mi perspectiva, considerar que el precepto impugnado forma parte de un sistema podría conducir a declarar la invalidez de normas que no forman parte de la litis, y además, teniendo en cuenta que una de las finalidades de las leyes de ingresos es establecer los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos que permitan cubrir los gastos de la Federación durante un ejercicio fiscal, es válido que remitan, para efectos de la fijación de los elementos de la contribución, a un ordenamiento específico como lo es la ley de hacienda municipal.

Por lo antes expuesto, si bien compartí el sentido de la resolución, respetuosamente formulo el presente voto concurrente para explicar la razón que debió sustentar la invalidez de la norma.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 77/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de marzo de 2022 a las



10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 480, con número de registro digital: 30468.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

El presente asunto fue promovido por el Municipio de García, Estado de Nuevo León, en la que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expuestos que prácticamente hacen nugatoria su facul-



tad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>1</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>2</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea

<sup>1</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo, y

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>2</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

<sup>3</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."



En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>5</sup> en relación con el artículo 27, párrafo tercero,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>5</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial."

<sup>6</sup> Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.





Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado Mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos, con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del

---

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."



fracaso del modelo urbano en el que "... la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas. ..."

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo "... provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas."

Asimismo, indicó que "Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado ..."

Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que "... el gobierno atienda el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente."

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de



suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>7</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III, antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento; sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la posibili-

<sup>7</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven."



dad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."

De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 19/2017, fallada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, debido a que las impugnaciones hechas valer en ambos asuntos contra la Ley General de Asentamientos Humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente antes mencionado.



**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 ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, junio de 2022, página 1224, con número de registro digital: 30649.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 17/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

El presente asunto fue promovido por el Municipio de Santiago, Estado de Nuevo León, en la que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de Gobierno Local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos



59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>1</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>2</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una

<sup>1</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>2</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un nú-

<sup>3</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de Movilidad deberán: ...

"III. Promover los Usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."



mero mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

<sup>4</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.





Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>5</sup> en relación con el artículo 27, párrafo tercero,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos, con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

<sup>5</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial."

<sup>6</sup> "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."



En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que *"... la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ..."*.

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo *"... provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas."*

Asimismo, indicó que *"Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado..."*.

Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que *"... el gobierno atienda el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado,*



*y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente."*

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>7</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

<sup>7</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven."



Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (artículo 71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III, antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento, sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que '*La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas*'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."

De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el



artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 19/2017, fallada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, debido a que las impugnaciones hechas valer en ambos asuntos contra la Ley General de Asentamientos Humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente antes mencionado.

**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 sentencia relativa a la controversia constitucional 17/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 1908, con número de registro digital: 30651.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de abril de 2022.



## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

**El presente asunto fue promovido por el** Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León, en la que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.



Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>1</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>2</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en ma-

<sup>1</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>2</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



teria asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y

<sup>3</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."





*evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "y *evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>5</sup> en relación con el artículo 27, párrafo tercero,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>5</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial."

<sup>6</sup> "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa



Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado Mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto, que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que "... *la zonificación por medio de la cla-*

---

de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."



*sificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...".*

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo "... *provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.*"

Asimismo, indicó que "*Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que, a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado ...*".

Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que "... *el gobierno atienda el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente.*"

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de



suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>7</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>f</sup> antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento, sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la

<sup>7</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven."



posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."

De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable, en tanto que, es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 19/2017, fallada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, debido a que las impugnaciones hechas valer en ambos asuntos contra la Ley General de Asentamientos Humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente antes mencionado.



**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 sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo II, junio de 2022, página 3322, con número de registro digital: 30646.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de abril de 2022.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

El presente asunto fue promovido por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, en la que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de Gobierno local y municipal en materia de



asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>1</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>2</sup> en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se

<sup>1</sup> Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>2</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>3</sup> se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

<sup>3</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."





No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>4</sup>

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente

<sup>4</sup> Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.



una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C,<sup>5</sup> en relación con el artículo 27, párrafo tercero,<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, entre ellos, con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y

<sup>5</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial."

<sup>6</sup> "Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."



de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que "*... la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas ...*".

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo "*... provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.*".

Asimismo, indicó que "*Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado ...*".



Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que "... *el gobierno atienda el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente.*".

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III,<sup>7</sup> de la ley general impugnada, los Municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del deman-

<sup>7</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven."



dante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (artículo 71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III, antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento, sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que '*La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas*'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado."



De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 19/2017, fallada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, debido a que las impugnaciones hechas valer en ambos asuntos contra la Ley General de Asentamientos Humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente antes mencionado.

**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 sentencia relativa a la controversia constitucional 20/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 2361, con número de registro digital: 30636.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de abril de 2022.



## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2018.

En sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 88/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se analizó la constitucionalidad de los siguientes artículos de la Ley de Seguridad del Estado de México: 109, último párrafo, y 139, tercer párrafo, así como 208, fracción I, y 260, fracción I, estos últimos en su porción normativa "por nacimiento".

En el asunto, el Tribunal Pleno resolvió medularmente dos problemas jurídicos. El primero, es si los artículos 109, último párrafo, y 139, tercer párrafo,<sup>1</sup> de la ley impugnada violaban el derecho al acceso a la información pública, y particularmente el principio de máxima publicidad, al establecer que son confidenciales los resultados de los procesos de evaluación de los controles de confianza que se realizan a integrantes de instituciones de seguridad pública y los expedientes relativos, así como la información contenida en los protocolos de actuación policial.

El segundo, es si la entidad federativa tenía competencia para emitir los artículos 208, fracción I, y 260, fracción I,<sup>2</sup> de la ley impugnada en los que se reserva a mexicanos por nacimiento el acceso a los cargos públicos de titular de la Unidad de Asuntos Internos y rector de la Universidad Mexiquense de Seguridad.

A continuación, haré un breve resumen de las consideraciones de la sentencia en cuanto a estos problemas jurídicos y expresaré mis razones de disenso respecto de cada una de ellas.

### <sup>1</sup> "Artículo 109. ...

"Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables."

### "Artículo 139. ...

"La información contenida en los protocolos de actuación policial será considerada como información confidencial, por lo que queda prohibida su difusión o publicación por cualquier medio."

<sup>2</sup> "Artículo 208. El titular de la Unidad de Asuntos Internos será designado y removido libremente por la o el titular del Ejecutivo Estatal, a propuesta del secretario.

"Para ser titular de la Unidad de Asuntos Internos, se requiere:

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

"Artículo 260. Para ser rector de la Universidad, se requiere:

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



## I. Carácter confidencial de resultados de evaluaciones de control de confianza, expedientes relativos y protocolos de actuación judicial

### a) Consideraciones de la sentencia

En la sentencia se indica que el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal establece el derecho al acceso a la información pública, pero prevé que no es un derecho absoluto o irrestricto, pues puede limitarse para proteger el interés público y seguridad nacional o la vida privada y los datos personales de las personas, en los supuestos específicos que se establezcan en la legislación secundaria.

Se señala que, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante "ley general de transparencia"), la información puede clasificarse como confidencial, por contener datos personales de las personas, o temporalmente como reservada, para proteger el interés público y la seguridad nacional.

Se apunta que la ley general de transparencia establece un catálogo de supuestos bajo los cuales debe reservarse la información, entre los que se encuentra el que la publicación de la información pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. Se explica que, si bien la seguridad pública es una categoría para reservar información, el artículo 6o. constitucional impide establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto; las reservas deben necesariamente atender a las finalidades que prevé la Constitución y ser proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que pretenden proteger.

Además, se indica que la ley general de transparencia exige a los sujetos obligados, para reservar información, que casuísticamente funden y motiven la actualización de un supuesto de reserva y, adicionalmente, apliquen una prueba de daño, en la que se pondere la importancia de divulgar la información con la actualización de un posible daño al interés que se pretende proteger con motivo de su publicación.

Con base en lo anterior, se determina que es constitucional el artículo 109, último párrafo, que establece la confidencialidad de los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes de los controles de confianza. Se explica que estas evaluaciones consisten en exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, de polígrafo y estudio socioeconómico. Así, se concluye que la información que contienen constituye exclusivamente datos personales sensibles, por lo que es adecuado, conforme a la Constitución y la ley general de transparencia, que se considere como confidencial.





Por otro lado, se señala que el artículo 139, último párrafo, es inconstitucional, pues al establecer como confidencial toda la información contenida en los protocolos de actuación policial, impide que se haga una distinción casuística entre la información que se refiere a datos personales, que sí tendría que clasificarse como confidencial, y cualquier otro tipo de información.

Se explica que la norma obliga a considerar como información reservada, sin excepción, toda la información contenida en los protocolos de actuación, sin que exista una obligación de justificar esa limitación. Así se constituye una reserva previa, genérica e indeterminada que impide al sujeto obligado la aplicación de la prueba de daño, violando así el principio de máxima publicidad.

#### b) Razones de disenso

Compartí la declaración de invalidez del artículo 139, último párrafo, de la ley impugnada, pero no el reconocimiento de validez del artículo 109, último párrafo.

Conforme al artículo 109, párrafo cuarto, de la ley impugnada,<sup>3</sup> las evaluaciones de control de confianza comprenden los exámenes médico, toxicológico, psicológico, poligráfico, estudio socioeconómico y los demás que se consideren necesarios de conformidad con la normatividad aplicable. De lo anterior, se advierte que los resultados de las evaluaciones y los expedientes relativos ciertamente contendrán datos personales de los integrantes de instituciones de seguridad, los cuales, conforme al artículo 6o. de la Constitución y los artículos 116 y 120 de la ley general de transparencia, deben clasificarse como confidenciales y no pueden ser divulgados sin el consentimiento de su titular.

Sin embargo, de lo anterior no se sigue que pueda establecerse de manera previa y absoluta que toda la información contenida en los resultados de las evaluaciones y los expedientes relativos sea confidencial. Por un lado, ello sería contrario al artículo 106 de la ley general de transparencia, que establece que el momento en el que debe clasificarse la información es al recibir una solicitud de acceso, con motivo de una resolución de autoridad competente o al generar versiones públicas.

<sup>3</sup> **Artículo 109.** ...

"Las evaluaciones de control de confianza comprenderán los exámenes médico, toxicológico, psicológico, poligráfico, estudio socioeconómico y los demás que se consideren necesarios de conformidad con la normatividad aplicable. ..."



Por otro lado, incluso, si la Constitución y la ley general de transparencia permitieran la clasificación previa como confidencial de un documento, no es claro que la información de los resultados de las evaluaciones del control de confianza y los expedientes relativos necesariamente se limiten a contener datos personales. Ello es así, sobre todo si se toma en cuenta que el artículo 109 no establece un listado exhaustivo del contenido de las evaluaciones y los expedientes relativos, pues indica que éstos podrán contener los demás exámenes que se consideren necesarios conforme a la normatividad aplicable. Así, considero que los resultados de las evaluaciones y los expedientes podrían encuadrar en el supuesto que regula el artículo 111 de la ley general de transparencia,<sup>4</sup> que obliga a formular versiones públicas en el caso de que existan documentos que contengan partes o secciones reservadas o confidenciales y otras partes o secciones que no encuadren en supuestos de clasificación.

Me parece que el artículo 109, último párrafo, exime a las autoridades obligadas de analizar casuísticamente, ante una solicitud de acceso a la información, si los resultados de las evaluaciones de control de confianza y los expedientes relativos contienen información que debe clasificarse como reservada o confidencial y, en su caso, si pueden formularse versiones públicas para garantizar simultáneamente y en la mayor medida posible, tanto el acceso a la información pública como la protección de los derechos personales de las personas. En consecuencia, la norma establece un supuesto previo y absoluto de confidencialidad de un tipo de documento, lo que vulnera injustificadamente el acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Por esas razones, considero que el artículo 109, último párrafo, de la ley impugnada debió haberse declarado inconstitucional.

## **II. Competencia de la entidad federativa para reservar el acceso a cargos públicos a mexicanos por nacimiento**

### **a) Consideraciones de la sentencia**

En la sentencia se retoman las consideraciones que expresó el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, resuelta en sesión de siete de enero

<sup>4</sup> "Artículo 111. Cuando un documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación."



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

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

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

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

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

#### b) Razones de disenso

Coincidió con la decisión de declarar inconstitucional la porción normativa "por nacimiento" de los artículos 208, fracción I, y 260, fracción I, impugnados, así



como con la conclusión de que las entidades federativas no cuentan con la facultad de reservar ciertos cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Sin embargo, no coincido con las consideraciones del proyecto, por las razones que expresé detalladamente en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 87/2018. A continuación, reiteraré los principales argumentos que hice valer en ese voto.

Considero que la metodología que utiliza la sentencia para determinar la incompetencia de la entidad federativa es inadecuada. El análisis de la competencia de una autoridad para emitir una norma es previo y lógicamente independiente al que debe realizarse para determinar si el contenido de la norma es compatible con los derechos fundamentales previstos en la Constitución. En el primer análisis, lo que debe determinarse es si la norma pertenece a una materia cuya regulación le corresponde a la autoridad emisora, esto es, si una autoridad se encuentra facultada para crear la norma y no si su contenido es constitucionalmente admisible. En cambio, en el segundo análisis se realiza un estudio del contenido específico de la norma para determinar cuáles son sus consecuencias normativas y si éstas son compatibles con las exigencias de los derechos humanos.

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

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

Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con el artículo 1o. constitucional, considero que el artículo 32, segundo párrafo, sí realiza una distribución de competencias entre los distintos órdenes del Estado mexicano. Este artículo, establece lo siguiente:

**"Artículo 32. ...**

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

En mi opinión, es la parte final de este párrafo la que obliga a concluir que las entidades federativas no cuentan con facultades para reservar ciertos cargos a mexicanos por nacimiento. Ello no es así porque el objeto de la reserva se limite a los cargos ya previstos en la Constitución Federal, como se argumenta en la sentencia. Más bien deriva de que el artículo 32 faculta, de manera expresa y excluyente, al Poder Legislativo Federal para establecer estas reservas, lo que priva a las entidades federativas de su facultad originaria genérica reconocida en el artículo 124 constitucional.<sup>5</sup> En otras palabras, las entidades federativas son incompetentes para establecer la reserva en cuestión porque el artículo 32, segundo párrafo, constitucional establece que ello es una facultad **exclusiva** del Congreso de la Unión.

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

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 88/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de mayo de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 351, con número de registro digital: 29779.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 2021.

<sup>5</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 ámbitos de sus respectivas competencias."



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







**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR PRECEDENTES

### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. LAS PERSONAS JUZGADORAS ÚNICAMENTE DEBEN REALIZAR SU ESTUDIO DE FORMA EXPRESA EN SUS RESOLUCIONES CUANDO LO SOLICITEN LAS PARTES EN JUICIO O CONSIDEREN QUE LA NORMA QUE DEBEN APLICAR PODRÍA RESULTAR INCONSTITUCIONAL O INCONVENCIONAL.**

Hechos: En un juicio ordinario civil se demandó, entre otras cuestiones, la nulidad de un contrato de prestación de servicios profesionales que involucró el acto traslativo de dominio de un bien inmueble, en tanto que el demandado reconvino la acción pro forma. El Juez de primera instancia desestimó ambas pretensiones. En contra de esa resolución, ambas partes interpusieron sendos recursos de apelación y, al resolverlos, el Tribunal de Alzada modificó la sentencia recurrida. En contra de esa resolución, el demandado promovió juicio de amparo directo en el que formuló diversos conceptos de violación, entre ellos, el relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2150 del Código Civil para el Estado de Baja California, cuya resolución constituye la materia de estudio en el presente amparo directo en revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la expresión *ex officio* significa que todas las personas juzgadoras del orden jurídico mexicano (aun cuando no sean Jueces de control constitucional y no haya una petición expresa para realizar este tipo de control) en todos los casos, siempre tienen la obligación de ponderar la conformidad de las normas que deben aplicar con los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales



de los que el Estado Mexicano sea Parte, antes de individualizarla (aplicarla) en el caso concreto o validar su aplicación. Ello, en atención al mandato previsto en el artículo 1o. de nuestra Constitución Federal. Sin que lo anterior derive en que, en todos los asuntos, las personas juzgadoras, en sus sentencias, deban plasmar expresamente en sus resoluciones un estudio de las normas que aplican o cuya aplicación validan, sino únicamente en aquellos casos en los que alguna de las partes o ambas soliciten expresamente se realice este control *ex officio*, o cuando la persona juzgadora considere que la norma que debe aplicar pudiera ser inconstitucional o inconvenional; supuestos en los cuales sí deben examinar su regularidad constitucional de forma expresa en su resolución, a fin de que determinen si es constitucional y/o convencional, si requiere de una interpretación conforme para que sea constitucional y/o convencional, o si es inconstitucional y/o inconvenional. Así, la sola petición genérica de las partes en juicio en el sentido de que las personas juzgadoras realicen un estudio de control *ex officio* de constitucionalidad o convencionalidad respecto de cierta norma general o de que inapliquen ésta, es suficiente para que todas las Juezas y Jueces estén obligados a realizar de forma expresa este tipo de control de forma expresa en sus resoluciones o sentencias.

Justificación: En términos de lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 351/2014, esta Primera Sala consideró que los Tribunales Colegiados están obligados a realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* tanto de las normas procesales y sustantivas que rigen el acto reclamado como de aquellas que regulan el juicio de amparo; más aún cuando, en el caso concreto, subsista una omisión de estudio respecto a los argumentos en los que el quejoso solicitó, desde su recurso de apelación (una instancia previa), se realizara un control *ex officio* de constitucionalidad o convencionalidad de algún determinado precepto legal, supuesto en el cual, como se explicó en párrafos anteriores, los Jueces y las Juezas sí están obligados a realizar un estudio expreso de constitucionalidad y/o convencionalidad en sus resoluciones. Así, se precisa que los Jueces y las Juezas no están obligados a plasmar oficiosamente ningún estudio de constitucionalidad o convencionalidad en su resolución, cuando la presunción de constitucionalidad de la norma no se vea derrotada en esa ponderación que hagan de ella al examinar el asunto; pero siempre tienen la obligación de ponderar y confrontar



las normas que deben aplicar al caso concreto con todos los derechos humanos contenidos en nuestra Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte y, en su caso, de dar respuestas frontales a las peticiones que expresamente les formulen las partes en controversia.

### 1a./J. 103/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 2283/2013. Roberto Esteban Chávez Salinas. 23 de marzo de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 103/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

**Nota:** La sentencia relativa al amparo directo en revisión 2283/2013 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo V, junio de 2022, página 4032, con número de registro digital: 30708.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DERECHO DE TODA PERSONA A SER RECONOCIDA COMO PARTE DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA. LA AUTOADSCRIPCIÓN COMO INTEGRANTE DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA QUE REALIZA UNA PERSONA HASTA LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO REQUIERE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO ANALICE SI ES POSIBLE DETONAR EN SU FAVOR LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS.**

**DERECHO DE TODA PERSONA INculpADA A SER JUZGADA CON PERSPECTIVA DE INTERCULTURALIDAD. CUANDO LA PERSONA SENTENCIADA**



**SE AUTOADSCRIBE COMO PARTE DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO ESTÁ OBLIGADO A TOMAR EN CONSIDERACIÓN LAS ESPECIFICIDADES CULTURALES Y COSTUMBRES DE ESA COMUNIDAD PARA QUE SE EXAMINEN LOS HECHOS ENJUICIADOS, LA MATERIALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS O SUBJETIVOS DEL DELITO Y LOS ASPECTOS DE LOS QUE DEPENDE LA CULPABILIDAD ATRIBUIDA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4189/2020. 9 DE FEBRERO DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: SAÚL ARMANDO PAÑÑO LARA Y JONATHAN SANTACRUZ MORALES.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**I. ANTECEDENTES:** El primero de noviembre de dos mil diez, aproximadamente a las ocho horas con treinta minutos, los señores \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, quienes laboraban para el señor \*\*\*\*\* (parte quejosa en este asunto), ocuparon el terreno denominado \*\*\*\*\*, ubicado en la carretera \*\*\*\*\* – \*\*\*\*\*, en el poblado de \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, lugar en el que habían realizado diversos trabajos consistentes en cortar hierba, escarbar para trazar un camino, colocar mojoneras para delimitar el terreno y construir una caseta de vigilancia.

Lo anterior, pese a que la propiedad y posesión de dicho inmueble la detentaba el señor \*\*\*\*\* desde mil novecientos noventa y cinco, cuya titularidad adquirió judicialmente a través de un contrato de compraventa celebrado con el señor \*\*\*\*\*.



	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
II.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	23-24
III.	<b>LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD</b>	El recurso es oportuno y la parte recurrente cuenta con legitimación.	24-25
IV.	<b>PROCEDENCIA</b>	El recurso es procedente porque el asunto reviste elementos de importancia y trascendencia.	25-27
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Estudio respecto de la omisión en la que incurrió el Tribunal Colegiado del conocimiento en relación con la autoadscripción del quejoso como miembro de una comunidad indígena, a efecto de proteger el acceso pleno a una justicia penal desde una perspectiva intercultural.	27-47
	<b>DECISIÓN</b>	Revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento.	48

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 4189/2020, interpuesto por el señor \*\*\*\*\* en contra de la resolución dictada el veintisiete de febrero de dos mil veinte por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.

El problema jurídico por resolver en esta sentencia consiste en determinar si la resolución emitida por el Tribunal Colegiado se ajustó a la doctrina constitucional que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado respecto del tratamiento que debe darse a un caso en donde una persona inculpada en un proceso penal se autoadscribe como parte de los pueblos y comuni-



dades indígenas para el acceso pleno a una justicia penal desde una perspectiva intercultural.

## I. ANTECEDENTES

**1. Primero. Hechos que dieron origen al juicio civil.** El dos de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, los señores \*\*\*\*\* (vendedor) y \*\*\*\*\* (comprador), celebraron un contrato privado de compraventa respecto del terreno denominado \*\*\*\*\*, ubicado en la carretera \*\*\*\*\* – \*\*\*\*\*, en el poblado de \*\*\*\*\*, Coatepec, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*.

**2. Segundo. Juicio civil.** El señor \*\*\*\*\* (comprador) demandó en la vía ordinaria civil al señor \*\*\*\*\* (vendedor) el reconocimiento y cumplimiento del mencionado contrato de compraventa. La sentencia resultó favorable a la parte actora, la cual se confirmó en el recurso de apelación, por lo que se realizó el registro notarial de esa operación.

**3. Tercero. Hechos que dieron origen a la causa penal.** El primero de noviembre de dos mil diez, aproximadamente a las ocho horas con treinta minutos, los señores \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, quienes laboraban para el señor \*\*\*\*\* (parte quejosa en este asunto), ocuparon el terreno denominado \*\*\*\*\*, ubicado en la carretera \*\*\*\*\* – \*\*\*\*\*, en el poblado de \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, lugar en el que habían realizado diversos trabajos consistentes en cortar hierba, escarbar para trazar un camino, colocar mojoneras para delimitar el terreno y construir una caseta de vigilancia.

**4.** Lo anterior, pese a que la propiedad y posesión de dicho inmueble la detentaba el señor \*\*\*\*\* desde mil novecientos noventa y cinco, cuya titularidad adquirió judicialmente a través de un contrato de compraventa celebrado con el señor \*\*\*\*\*.

**5. Cuarto. Causa penal.** Con motivo de esos hechos, se instruyó un procedimiento tradicional y se radicó la causa penal \*\*\*\*\* en el Juzgado Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tlalnepantla, Estado de México.





6. Seguida la secuela procesal, el quince de agosto de dos mil dieciséis se dictó sentencia condenatoria en contra del señor \*\*\*\*\* por el delito de despojo, en la hipótesis de ocupar un bien ajeno, previsto y sancionado en el artículo 308, fracción I, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de México, cometido en agravio del señor \*\*\*\*\* , por lo que le fue impuesta la pena de dos años de prisión, entre otras sanciones.<sup>1</sup>

**7. Quinto. Recuso de apelación.** Inconforme, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación del cual conoció la Sala Unitaria Penal de la Región Judicial de Tlalnepantla, del Estado de México, que lo registró bajo el expediente \*\*\*\*\* , y en sentencia de nueve de marzo de dos mil diecisiete confirmó el fallo recurrido.

**8. Sexto. Primera demanda de amparo directo.** El catorce de marzo de dos mil diecisiete, el señor \*\*\*\*\* , quien se ostentó como primer representante común ejecutivo de las Comunidades Indígenas de Ayotuxco, Yamasula, Quistengo, Huilotepan, sus Pueblos de San Francisco, Santa Cruz, San José, Rancherías y Equiparables del Municipio de Huixquilucan, Estado de México, de las cuales afirmó que forma parte el señor \*\*\*\*\* , promovió amparo directo en contra de la sentencia de apelación, en el que en síntesis expuso como conceptos de violación los siguientes:

a) La autoridad responsable no desahogó las pruebas ofrecidas con la finalidad de acreditar que el terreno materia de despojo se encuentra dentro del territorio ancestral de la comunidad indígena a la que pertenece.

b) No existe algún procedimiento de reconocimiento de propiedad particular o certificados de inafectabilidad de pequeñas propiedades, tampoco de algún procedimiento de expropiación o trueque realizado de acuerdo con sus

<sup>1</sup> **Artículo 308.** Comete el delito de despojo:

"I. El que de propia autoridad ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca ...

"Al responsable de este delito se le impondrán de uno a cinco años de prisión y de treinta a ciento veinticinco días multa."



usos y costumbres, ni de indemnización, consulta, notificación o juicio en el que se haya determinado la posesión del terreno.

**c)** La conciencia de la identidad indígena debe ser criterio fundamental para que se apliquen las disposiciones de los pueblos indígenas, conformados como unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio en el que se reconozcan a sus propias autoridades, usos y costumbres.

**d)** El territorio originario es inalienable, imprescriptible e inembargable, por lo cual cuando los miembros de una comunidad indígena reclamen actos que los podían privar de la propiedad o posesión y disfrute de sus tierras, éstos serán nulos e inválidos.

**e)** El territorio indígena objeto de despojo tiene su origen desde el Códice Techialoyan de Huixquilucan de 1532, por lo cual, atendiendo al principio relativo a que el que es primero en tiempo es primero en derecho, el territorio es de sus habitantes.

**f)** Las comunidades indígenas son consideradas como grupos sociales vulnerables que no cuentan con recursos económicos para demostrar plenamente la afectación de sus tierras, por lo que se deben desahogar diversas pruebas periciales de manera gratuita.

**g)** Las autoridades responsables contradicen lo establecido en los artículos 2, 14, 16 y 17 de la Constitución Política del País y en los tratados internacionales, en perjuicio del patrimonio colectivo de las comunidades que guardan el estado comunal de hecho o de derecho en el territorio ancestral que ocupan.<sup>2</sup>

**h)** Si bien el señor \*\*\*\*\* no tiene reconocido el carácter de ejidatario o comunero, lo caracteriza su identidad indígena y las tierras que ocupa su comunidad como pueblo indígena.

**i)** El artículo 107, fracciones II, VI y VII, de la Constitución Política del País establece que cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como

<sup>2</sup> "Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.



consecuencia privar de la posesión y disfrute de las tierras, aguas, pastos y montes de los ejidos o núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal deberán recabarse oficiosamente todas las pruebas que les beneficien.<sup>3</sup> Al respecto, invocó la jurisprudencia sin número, de la Segunda Sala de

---

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. ..."

**"Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. ..."

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

**"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. ..."

<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: ...

**"II.** ... Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

"En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta; ...

**"VI.** En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones;



la Suprema Corte que lleva por rubro: "AGRARIO. COMUNIDADES DE HECHO Y DE DERECHO. PERSONALIDAD."<sup>4</sup>

j) Para resolver el caso sometido a la jurisdicción de las autoridades responsables debió tomar en consideración el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

k) Las acciones, violaciones y omisiones de las autoridades responsables invadieron las facultades, atribuciones y jurisdicción de las autoridades federales, que son las únicas facultadas para dilucidar asuntos relacionados con la tenencia de la tierra sujeta a régimen comunal de hecho o de derecho.

l) De acuerdo con la tesis aislada XV/96, del Pleno de esta Suprema Corte, que se titula: "COMPETENCIA AGRARIA, COMUNIDADES DE HECHO, AFECTACIÓN DE DERECHOS DE LAS. CORRESPONDE CONOCER DE ESTA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS AL ESTAR RECONOCIDAS Y TUTELADAS DIRECTAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", cualquier comunidad de hecho tiene personalidad jurídica ante los tribunales mexicanos para acceder a la justicia en defensa de su patrimonio y derechos ancestrales.<sup>5</sup>

"VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia."

<sup>4</sup> Jurisprudencia sin número. Séptima Época. Registro digital: 238256. Segunda Sala. Amparo en revisión 68/71. 11 de octubre de 1971. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Carlos del Río Rodríguez.

<sup>5</sup> Tesis aislada P. XV/96. Novena Época. Registro digital: 200209. Pleno. Competencia 215/95. Suscitada entre el Juez Segundo de Primera Instancia en Materia Civil del Distrito Judicial de Uruapan, Michoacán y el Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Décimo Séptimo Distrito en Morelia, Michoacán. 18 de enero de 1996. Unanimidad de once votos de la Ministra Olga María Sánchez Cordero y los Ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza.



m) Los contratos privados en los que se basa la parte ofendida para denunciar el delito de despojo son nulos, pues la escrituración y registro de bienes ancestrales de hecho se encuentran prohibidas por la ley. Sustentó su argumento en la tesis aislada de rubro: "AGRARIO. CONTRATOS INEXISTENTES EN MATERIA AGRARIA. APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 52 Y 53 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA."<sup>6</sup>

n) Las resoluciones emitidas por las autoridades responsables privan permanentemente de la posesión de una fracción de su territorio a las comunidades indígenas, dañan el medio ambiente y los recursos naturales. Además, vulneran la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas que ocupan esas tierras, así como su cultura, tradiciones, usos y costumbres.

**9. Séptimo. Tramite del juicio de amparo.** La demanda se presentó ante el Juzgado Decimotercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, que la registró bajo el número de expediente \*\*\*\*\*.

10. El quince de marzo de dos mil diecisiete, el Juez de Distrito previno al señor \*\*\*\*\* para aclarar si promovía la demanda de amparo a nombre del señor \*\*\*\*\* . Por ello, el día veintisiete del mismo mes y año el señor \*\*\*\*\* expuso que sí promovió la demanda de amparo a nombre del señor \*\*\*\*\* .

11. En virtud de lo anterior, el Juez de Distrito requirió al señor \*\*\*\*\* para que compareciera ante el órgano jurisdiccional a manifestar, bajo protesta de decir verdad, si ratificaba o no la demanda promovida a su nombre por el señor \*\*\*\*\* . En cumplimiento, el tres de abril siguiente, el señor \*\*\*\*\* compareció a ratificar la demanda de amparo directo.

12. Realizado lo anterior, el cuatro de abril de dos mil diecisiete, el Juez Decimotercero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, se consideró legalmente incompetente para conocer del asunto y envió los autos al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en turno.

<sup>6</sup> Tesis aislada sin número. Séptima Época. Registro digital: 245110. Sala Auxiliar. Amparo en revisión 6393/82. 16 de enero de 1986. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo Guzmán Orozco. Ponente: Martha Chávez Padrón.



**13. Octavo. Primer juicio de amparo directo.** Correspondió conocer de la demanda al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, que mediante proveído de veintidós de mayo de dos mil diecisiete aceptó la competencia declinada y registró el expediente con el número de amparo directo \*\*\*\*\*. El diecinueve de octubre de dos mil diecisiete dicho tribunal dictó sentencia en la que **concedió el amparo** por las siguientes consideraciones:

a) La autoridad responsable soslayó una violación procesal que trascendió al resultado de la sentencia, consistente en la falta de ratificación de un dictamen pericial oficial recabado durante la etapa de averiguación previa, por lo cual se debe ordenar la reposición del procedimiento para que el experto que emitió el dictamen lo ratifique.

b) La Sala Penal tomó en consideración un dictamen pericial que no fue ratificado ante el Juez de la causa penal, lo cual implicó que se vulnerara el principio de igualdad entre las partes.

c) Sustentó su criterio en la jurisprudencia 1a./J. 62/2016 (10a.) y las tesis aisladas 1a. LXIV/2015 (10a.) y 1a. XXXIV/2016 (10a.), emitidas por esta Primera Sala que, respectivamente, se titulan: "DICTAMEN PERICIAL OFICIAL. EL EMITIDO PERO NO RATIFICADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EN LA ETAPA DE AVERIGUACIÓN PREVIA, CONSTITUYE PRUEBA IMPERFECTA, NO ILÍCITA, PARA EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN.", "DICTÁMENES PERICIALES. EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL EXIMIR A LOS PERITOS OFICIALES DE RATIFICARLOS, VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD PROCESAL." y "DICTÁMENES PERICIALES. LA NO RATIFICACIÓN DEL RENDIDO POR EL PERITO OFICIAL CONSTITUYE UN VICIO FORMAL SUBSANABLE, POR LO QUE EN NINGÚN CASO DEBE DAR LUGAR A CONSIDERAR QUE CONSTITUYE PRUEBA ILÍCITA QUE DEBA SER EXCLUIDA DEL ANÁLISIS PROBATORIO CORRESPONDIENTE."<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Jurisprudencia 1a./J. 62/2016 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2013064. Primera Sala. Contradicción de tesis 39/2016. 19 de octubre de 2016. Unanimidad de cuatro votos en cuanto al fondo, de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



d) En consecuencia, concedió el amparo para que el tribunal de apelación dejara insubsistente la resolución impugnada y ordenara la reposición del procedimiento para que se proveyera lo conducente a fin de que el dictamen pericial emitido por el perito oficial fuera ratificado. Realizado lo anterior, se continuara la secuela procesal, y se resolviera lo que en derecho proceda.

**14. Noveno. Cumplimiento de la ejecutoria de amparo y segunda sentencia del juicio penal.** Una vez subsanada la violación procesal por la cual se concedió el amparo, el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, nuevamente se dictó sentencia condenatoria en contra del señor \*\*\*\*\* por el delito antes precisado y se reiteró la pena de dos años de prisión, entre otras sanciones.

**15. Décimo. Segundo recurso de apelación.** En desacuerdo con la sentencia de condena, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación del cual conoció la Sala Unitaria Penal del Estado de México, que lo registró bajo el expediente \*\*\*\*\* y, en sentencia de diez de junio de dos mil diecinueve, **modificó** el fallo recurrido únicamente respecto a los beneficios a los que puede acceder el señor \*\*\*\*\*.

**16. Décimo primero. Segunda demanda de amparo directo.** El dos de julio de dos mil diecinueve, el señor \*\*\*\*\* , por su propio derecho, promovió amparo directo en contra de la sentencia de apelación, en el que en síntesis expuso los siguientes conceptos de violación:

a) Las pruebas aportadas en la causa penal no son idóneas para establecer un nexo causal entre la conducta y el resultado.

---

Tesis aislada 1a. LXIV/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2008490. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1687/2014. 5 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto particular.

Tesis aislada 1a. XXXIV/2016 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010965. Primera Sala. Amparo directo en revisión 2759/2015. 2 de septiembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



**b)** Las sentencias de primera y segunda instancias evidencian favoritismo hacia la parte ofendida, más allá de los derechos consagrados en el ordenamiento penal.

**c)** La declaración del denunciante carece de credibilidad y veracidad para considerarla prueba firme y directa, pues las circunstancias de espacio y tiempo narradas no son coincidentes, lo que denota que ese testimonio estuvo aleccionado.

**d)** No puede restarse valor a las pruebas de descargo con el argumento de que ya existen pruebas de cargo suficientes para dictar sentencia condenatoria, pues estas últimas sólo son de utilidad para ser confrontadas con aquellas ofrecidas por la defensa, las cuales al incorporar una duda razonable son suficientes para absolver.<sup>8</sup>

**e)** La falta de identidad del predio en disputa y las características del terreno (inalienable, imprescriptible e inembargable) no permiten determinar la existencia del delito de despojo. Además, no se acreditó su legal posesión.

**f)** El tiempo y lugar aducidos por el denunciante no concuerdan con la realidad, por lo cual no se justifica cuál es el hecho de propia autoridad que se atribuye al señor \*\*\*\*\*.

**g)** La autoridad responsable no funda ni motiva su resolución, pues debió tomar en consideración el expediente agrario en donde se establece que la identidad del predio no es de carácter privado, sino agrario.

---

<sup>8</sup> Estos argumentos los sustentó en la jurisprudencia 1a./J. 2/2017 (10a.) , de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO.". Décima Época. Registro digital: 2013368. Primera Sala. Amparo directo 21/2012. 22 de enero de 2014. Cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente; y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente; y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente.





h) La resolución impugnada carece de fundamentación y motivación, pues las autoridades responsables no tomaron en consideración el dictamen en agrimensura.

**17. Décimo segundo. Segundo juicio de amparo directo.** Correspondió conocer del asunto al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en donde se registró la demanda con el número de juicio de amparo directo \*\*\*\*\*. El veintisiete de febrero de dos mil veinte dicho tribunal dictó sentencia en el sentido de **conceder el amparo** por las siguientes consideraciones:

a) Se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, que el inculpado rindió su declaración preparatoria asistido por defensor particular (quien lo acompañó durante todo el proceso), se le informó el delito que se le imputaba y quién realizaba esa acusación. Además, se le informaron los derechos que le corresponden como persona inculpada.

b) Correctamente se tuvo por acreditado el delito de despojo y la responsabilidad del quejoso. Además, se valoraron legalmente los medios de prueba, sin que se advirtiera alguna especie de favoritismo.

c) Es acertado desestimar las pruebas presentadas por el señor \*\*\*\*\* para acreditar que el inmueble objeto del delito pertenecía a una comunidad indígena, pues no eran idóneas para determinar si un predio pertenece o no a un régimen ejidal.

d) El señor \*\*\*\*\* refirió que adquirió el inmueble objeto de despojo a través de un contrato de compraventa celebrado con su madre; sin embargo, ante la ineficacia de dicha prueba, es acertado tener por actualizado el delito y la responsabilidad del quejoso.

e) Es incorrecto el monto de la sanción pecuniaria y el del beneficio de la sustitución de la pena; en consecuencia, procede conceder el amparo para que se ajusten las cantidades de las sanciones incorrectamente calculadas.

**18. Décimo tercero. Recurso de revisión.** Inconforme con la determinación del Tribunal Colegiado, por escrito presentado el cuatro de agosto de dos mil



veinte, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión, en el que en síntesis expuso los siguientes **agravios**:

**a)** Las autoridades jurisdiccionales de primera y segunda instancias, así como el Tribunal Colegiado pasaron por alto que el señor \*\*\*\*\* se autoadscribió como miembro de las Comunidades Indígenas de Ayotuxco, Yamasula, Quistengo, Huilotepan, sus Pueblos de San Francisco, Santa Cruz, San José, Rancherías y equiparables del Municipio de Huixquilucan, Estado de México.

**b)** La Suprema Corte debe tomar en consideración cada uno de los informes rendidos por la Organización de las Naciones Unidas a partir de dos mil uno, respecto de la situación política, social y económica de las comunidades indígenas, así como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, para analizar las violaciones procesales y el fondo del asunto, sin que ello implique una segunda reposición del procedimiento en perjuicio del señor \*\*\*\*\*.

**c)** En la declaración preparatoria no se cuestionó al señor \*\*\*\*\* sobre si pertenecía a una comunidad indígena o hablaba algún "dialecto", pues, aunque hable español se debieron tomar en consideración sus costumbres, creencias y la manera en que se desenvuelve en la comunidad donde creció.

**d)** No se respetó su derecho a la debida defensa como miembro de una comunidad indígena, lo cual de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política del País implica tomar en consideración las especificidades y costumbres del pueblo originario al que pertenece, así como la multiculturalidad y la existencia de diversos sistemas normativos que existen en el territorio nacional.

**e)** Se debió respetar y poner en práctica el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas.

**f)** La determinación del Tribunal Colegiado, en la que señaló que la promoción recibida el veintiséis de febrero de dos mil veinte, en la que el señor \*\*\*\*\* se autoadscribió como miembro de una comunidad indígena no modificaba



el sentido del fallo y, por ello, ordenó acordarse por separado, atenta contra sus derechos humanos como miembro de una comunidad indígena.

**g)** El Tribunal Colegiado no tomó en consideración el artículo 2o. de la Constitución Política del País que establece que, cuando los órganos de amparo tengan conocimiento de que el promovente puede pertenecer a un pueblo o comunidad indígena, independientemente de que se aduzca o no, deben actuar de manera oficiosa a fin de determinar su condición y la aplicabilidad de las normas correspondientes.

**h)** No se analizó el caso de acuerdo con la jurisprudencia 1a./J. 59/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte, que establece diversos elementos para accionar una protección especial, que son: i) constancias de la autoridad comunitaria; ii) prueba pericial antropológica; iii) testimonios; iv) criterios etno-lingüísticos; y, v) cualquier otro medio que permita acreditar la pertenencia, arraigo, identidad o asentamiento físico de la comunidad indígena.<sup>9</sup>

**i)** Si bien se arribó a la conclusión de que se encuentra acreditado el delito y la responsabilidad penal, no se tomó en cuenta que el señor \*\*\*\*\* es miembro de una comunidad indígena; de haber sido así, no se hubiera acreditado la tipicidad, debido a que el señor \*\*\*\*\* actuó con pleno conocimiento de que el paraje denominado el \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* se encuentra enclavado en la comunidad indígena a la que pertenece.

**j)** En la comunidad a la que pertenece el señor \*\*\*\*\* , la propiedad se transfiere de una generación a otra, ya sea por vínculos de sangre o por perte-

<sup>9</sup> "PERSONAS INDÍGENAS. SU PROTECCIÓN ESPECIAL A CARGO DEL ESTADO SURGE A PARTIR DE LA AUTOADSCRIPCIÓN DEL SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA O DE LA EVALUACIÓN OFICIOSA DE LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL ANTE LA SOSPECHA FUNDADA DE QUE EL INculpADO PERTENECE A AQUÉLLA."

Jurisprudencia 1a./J. 59/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2005032. Primera Sala. Amparo directo 50/2012. 28 de noviembre de 2012. Unanimidad de cinco votos en cuanto a la concesión del amparo de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Jorge Mario Pardo Rebolledo; y, por mayoría de tres votos por lo que se refiere a los efectos del amparo, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Jorge Mario Pardo Rebolledo, votaron en contra la Ministra Olga Sánchez Cordero y el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quienes reservaron su derecho a formular voto de minoría.



necer a la comunidad; sin embargo, con la finalidad de hacer valer sus derechos, exhibió un contrato privado de compraventa celebrado con su madre.

**k)** La omisión de las autoridades de primera y segunda instancias, así como del Tribunal Colegiado de pronunciarse en relación con la calidad de indígena del señor \*\*\*\*\* atenta contra el derecho a un recurso judicial efectivo previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**l)** Si bien el Tribunal Colegiado expuso que el delito de despojo se actualiza con independencia de que el derecho de posesión sea dudoso o esté en disputa y que un dictamen pericial no es idóneo para delimitar e identificar el predio objeto de despojo, también lo es que la tierra por la que se sentenció al señor \*\*\*\*\* no es un ejido, como equivocadamente lo sostuvo la autoridad de amparo, sino un núcleo indígena, por lo cual se debieron recabar medios de prueba para determinar la identidad del inmueble descrito en el dictamen y aquel del que se duele la parte ofendida.

**m)** No se tomó en consideración que el dictamen aportado por el experto oficial determina que el terreno objeto del despojo se encuentra enclavado en un núcleo indígena; por tanto, si las propiedades ancestrales no pueden ser objeto de compraventa, el señor \*\*\*\*\* es quien se encontraba invadiendo de forma ilegítima territorio comunal.

**n)** La resolución impugnada vulnera la Constitución Política del País, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, pues se debió otorgar valor probatorio a los códigos, títulos virreinales y actas de asamblea de la comunidad indígena para determinar la posesión inmemorial del predio.

**o)** Haber exhibido un contrato privado de compraventa celebrado entre el señor \*\*\*\*\* y su madre únicamente pone en evidencia la falta de conocimiento del enjuiciado sobre cómo se resuelven los asuntos materia de posesión y propiedad.



p) Se debieron consultar las constituciones locales y las leyes reglamentarias que identifican a los pueblos indígenas pertenecientes a la entidad federativa, para determinar que el terreno en el que los trabajadores del señor \*\*\*\*\* realizaron diversos trabajo pertenece a un pueblo indígena.

q) Los artículos 2, 25 y 26 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecen que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus sistemas jurídicos, su relación espiritual y material con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído, así como a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios.<sup>10</sup>

r) En el caso Comunidad Indígena Mayagna Awas Tingni en contra de Nicaragua, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que en ciertos contextos históricos los derechos de las personas se garantizan y se pueden ejercer plenamente sólo si se reconocen los derechos de la colectividad y de la comunidad a la que pertenece desde su nacimiento y de la que forma parte.<sup>11</sup>

s) En dicha sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la Comunidad Awas Tingni tiene derecho a que el Estado delimite,

<sup>10</sup> **Artículo 2.** Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígenas."

**Artículo 25.** Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras."

**Artículo 26.**

"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.

"2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

"3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate."

<sup>11</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C, No. 79. Párrafo 15.



demarque y tittle el territorio de la propiedad de la comunidad y se abstenga de realizar, hasta en tanto no se realice esa delimitación, actos que puedan llevar a los agentes del propio Estado o terceros que acuden con su aquiescencia o tolerancia, a afectar la existencia, valor, uso o goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la comunidad.<sup>12</sup>

t) Si bien en el caso no debía resolverse sobre la legitimidad de la tenencia de la tierra, dicho aspecto se encuentra estrechamente vinculado con la conducta ilícita que se atribuye al señor \*\*\*\*\*.

u) La pertenencia del señor \*\*\*\*\* a una comunidad indígena se encuentra reconocida en la queja \*\*\*\*\* presentada ante esta Suprema Corte, así como en la queja \*\*\*\*\* presentada ante el Consejo de la Judicatura Federal.<sup>13</sup>

**19. Décimo cuarto. Desechamiento del recurso de revisión.** En acuerdo de siete de diciembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte registró el recurso de revisión con el número de expediente \*\*\*\*\* y lo desechó debido a que no advirtió la existencia de un tema de constitucionalidad.

**20. Décimo quinto. Recurso de reclamación.** Inconforme, mediante escrito recibido el veintidós de febrero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de reclamación.

**21.** Mediante acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, la presidencia de esta Suprema Corte tuvo por interpuesto el recurso y lo radicó con el número de expediente \*\*\*\*\*.

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C, No. 79. Párrafo 153.

<sup>13</sup> Se realizó una búsqueda en el sistema de consulta de esta Suprema Corte, pero no se localizó la queja \*\*\*\*\* . No obstante, sí se encontró el expediente \*\*\*\*\* , en el que el señor \*\*\*\*\* fue parte promovente; sin embargo, fue desechado el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve.



22. Esta Primera Sala resolvió el recurso de reclamación en sesión de siete de julio de dos mil veintiuno, en el sentido de declararlo **fundado** y revocar el auto recurrido, bajo las consideraciones siguientes:<sup>14</sup>

a) Desde su primera demanda de amparo, el recurrente señaló pertenecer a una comunidad indígena. Además, durante el segundo juicio de amparo, el quejoso insistió en este tema, pues presentó una promoción (antes del dictado de la sentencia) en donde reiteró su autoadscripción como persona indígena.

Pese a ello, el Tribunal Colegiado no verificó que se hubieran respetado los derechos que le corresponden al quejoso, en tanto persona indígena, ni tampoco se advierte que el Tribunal Colegiado haya estudiado el asunto desde una perspectiva intercultural para garantizar su acceso a la justicia.

b) Al no atender las manifestaciones del señor \*\*\*\*\*, relacionadas con su pertenencia a una comunidad indígena y de esta forma evaluar si su proceso penal se estudió bajo los lineamientos dispuestos en la Constitución Política del País, el Tribunal Colegiado omitió analizar una cuestión constitucional vinculada al derecho a la justicia de las personas indígenas.

c) En la medida que el Tribunal Colegiado omitió considerar la calidad de la parte quejosa como persona indígena, se concluye que en el caso subsiste un problema de constitucionalidad. Además, las omisiones del Tribunal Colegiado suponen un desconocimiento de la doctrina desarrollada por esta Primera Sala que amerita ser corregido.

d) Se destacó que, si bien el asunto deriva de un segundo juicio de amparo, no se actualiza la figura de la preclusión, por lo que procede estudiar el fondo del asunto.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Resuelto por mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservaron su derecho a formular voto particular.

<sup>15</sup> Lo anterior, con apoyo en los siguientes criterios: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REGLAS QUE DETERMINAN LA PRECLUSIÓN DEL DERECHO A IMPUGNAR NORMAS GENERALES."



e) En principio, se advierte que el señor \*\*\*\*\* expuso su calidad como persona indígena desde su primera demanda de amparo. Por lo tanto, proporcionó oportunamente esta información para que fuera atendida en la sentencia de amparo. No obstante, el Tribunal Colegiado descartó pronunciarse, al advertir una violación al principio de igualdad procesal que consideró de estudio preferente.

f) Como el Tribunal Colegiado omitió atender el tema destacado, no existe cosa juzgada que obstaculice retomar el análisis de los derechos que le corresponden a la parte quejosa, en tanto su autoadscripción como persona indígena. Incluso, se advierte que en la segunda sentencia de amparo el Tribunal Colegiado no declaró la inoperancia, ni descartó el estudio de ciertos temas por corresponder exclusivamente a lo resuelto en el primer amparo.

---

Tesis aislada 1a. XX/2017 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2013679. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1855/2015. 20 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Arturo Zaldívar Lalo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la tesis. Estuvo ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

"PRECLUSIÓN. SE ACTUALIZA CUANDO EN UN AMPARO DIRECTO PREVIO Y QUE DERIVA DE LA MISMA SECUELA PROCESAL SE IMPUGNARON NORMAS GENERALES Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DESESTIMÓ U OMITIÓ EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN RESPECTIVOS, SIN QUE EL QUEJOSO HAYA INTERPUESTO EL RECURSO DE REVISIÓN."

Tesis aislada 1a. LXI/2019 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2020417. Primera Sala. Amparo directo en revisión 188/2019. 24 de abril de 2019. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien aclaró que está con el sentido, pero en contra de consideraciones y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

"AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL."

Jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2002704. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 58/2011. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 22 de noviembre de 2012. Mayoría de nueve votos de las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, así como los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lalo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Votó en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales. No estuvo presente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.





g) Se precisó que es criterio de esta Primera Sala que un recurrente no está obligado a interponer recurso de revisión contra una primera sentencia de amparo, cuando en esa resolución se actualice una violación procesal cuyo estudio hubiese resultado preferente al tema constitucional.

h) En conclusión, ante la omisión por parte del Tribunal Colegiado de reconocer la calidad del señor \*\*\*\*\* como una persona indígena, el recurso de reclamación es fundado y el recurso de revisión interpuesto es procedente.

**23. Décimo sexto. Admisión del recurso de revisión.** Mediante acuerdo de veinte de agosto de dos mil veintiuno la presidencia de esta Suprema Corte admitió a trámite el amparo directo en revisión y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución.

**24.** Finalmente, por acuerdo de trece de diciembre de dos mil veintiuno, la Ministra presidenta de esta Primera Sala señaló que la Sala se avocaría al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto respectivo.

## II. COMPETENCIA

**25.** 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 del País; 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.

**26.** 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 en materia 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

**27. Legitimación.** El presente recurso fue interpuesto por parte legitimada, en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, pues se trata del



señor \*\*\*\*\* , quien es la parte quejosa en el juicio de amparo directo cuya personalidad le fue reconocida en el mismo.<sup>16</sup>

**28. 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 a la parte quejosa el **once de marzo de dos mil veinte** y surtió sus efectos el día hábil siguiente.

**29.** Por tanto, el plazo para la interposición del recurso habría transcurrido ordinariamente del trece al veintisiete de marzo de dos mil veinte, sin incluir los días catorce, quince, dieciséis, veintiuno y veintidós del mismo mes y año, por corresponder a días inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**30.** Sin embargo, dado que los plazos procesales fueron suspendidos con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) del dieciocho de marzo al dos de agosto de dos mil veinte y, de conformidad con los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reanudados el tres de agosto del mismo año.

**31.** Entonces, el plazo para su presentación transcurrió del **trece al diecisiete de marzo de dos mil veinte** y del **tres al doce de agosto del mismo año**. Por tanto, si el recurso se interpuso el cuatro de agosto de dos mil veinte, entonces, su presentación fue oportuna.

#### IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO

**32.** Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política del País; 81, fracción II de la Ley de Amparo;<sup>17</sup> y del Acuerdo General Número 9/2015 del

<sup>16</sup> **Artículo 5.** 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."

<sup>17</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: ...



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,

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

33. Sobre este último inciso, el acuerdo general de referencia permite delimitar la fijación de un criterio de importancia y trascendencia en una resolución dictada en un amparo directo,<sup>18</sup> siempre que:

i) La cuestión de constitucionalidad planteada dé lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia, para el orden jurídico nacional; o,

---

"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."

<sup>18</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."



ii) 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

**34.** Así, al aplicar los referidos criterios al caso concreto, se concluye que **el recurso de revisión es procedente.**

**35.** Esta Primera Sala al resolver el recurso de reclamación \*\*\*\*\* determinó que en este asunto **subsiste una cuestión de constitucionalidad** que satisface la procedencia del amparo directo en revisión, relativa a que el Tribunal Colegiado omitió tomar en consideración la autoadscripción del señor \*\*\*\*\* como miembro de una comunidad indígena, por lo cual **pasó por alto la doctrina** constitucional que esta Primera Sala ha edificado respecto a los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas para el acceso pleno a una justicia penal desde una perspectiva intercultural.

**36.** En consecuencia, esta Suprema Corte consideró que se satisfacen los requisitos de procedencia para resolver el amparo directo en revisión interpuesto por el señor \*\*\*\*\*.

## V. ESTUDIO DE FONDO

**37.** Para resolver este asunto se procede a realizar un estudio de los siguientes apartados: **a)** concepto de autoadscripción; **b)** momento procesal oportuno para realizar la manifestación de autoadscripción; y **c)** contenido y alcance de las protecciones constitucionales contenidas en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País en los procesos judiciales; y, **d)** aplicación de la doctrina al caso concreto.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Siguiendo los lineamientos establecidos por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 5465/2014, resuelto en sesión de 26 de abril de 2017, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). En contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. No estuvo presente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



### a) Concepto de autoadscripción

**38.** El Constituyente Permanente incorporó al Texto Constitucional diversos derechos para los pueblos indígenas con la intención de acabar con la discriminación sistemática e histórica que han sufrido. En específico, en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País, dispone:

#### "Artículo 2o. ...

"**A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: ...

"**VIII.** Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura."

**39.** Al resolver los amparos directos 47/2011,<sup>20</sup> 54/2011, 1/2012, 51/2012,<sup>21</sup> 77/2012,<sup>22</sup> 50/2012 y 59/2011; el amparo en revisión 450/2012,<sup>23</sup> y los amparos

<sup>20</sup> Resuelto en sesión de 28 de noviembre de 2012, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>21</sup> Estos últimos tres asuntos fueron resueltos en sesión de 30 de enero de 2013, por lo que hace a la concesión del amparo, por unanimidad de cinco votos, de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y, respecto a los efectos de la concesión, por mayoría de tres votos, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quienes se reservaron su derecho a formular voto de minoría.

<sup>22</sup> Resuelto en sesión de 24 de abril de 2013, por unanimidad de cinco votos, de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>23</sup> Estos últimos tres casos fueron resueltos en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil doce, por lo que hace a la concesión del amparo, por unanimidad de cinco votos, de la Ministra Olga María



directos en revisión 4034/2013,<sup>24</sup> 2434/2013<sup>25</sup> y 5465/2014,<sup>26</sup> esta Primera Sala estableció que el objetivo medular de la incorporación de esa fracción al Texto Constitucional fue atender a las diferencias lingüísticas y culturales de las personas indígenas vinculadas a un proceso penal, y que la Constitución Política del País se refiere a la conciencia de la identidad indígena, sin exigir expresamente que exista un tipo determinado de declaración o comunicación externa de la misma.

**40.** Por ello, esta Primera Sala resolvió que se consideraría indígena o integrante de los pueblos o comunidades indígenas a aquella persona que se autoadscribe y autoreconozca como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas. La autoadscripción es entonces la manifestación por parte de los propios indígenas de su pertenencia cultural.<sup>27</sup>

**41.** El Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de esta Suprema Corte define la autoadscripción como "*el acto voluntario de personas*

---

del Carmen Sánchez Cordero y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y, respecto a los efectos de la concesión, por mayoría de tres votos, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quienes se reservaron su derecho a formular voto de minoría.

<sup>24</sup> Resuelto en sesión de 13 de agosto de 2013, por mayoría de cuatro votos, de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

<sup>25</sup> Resuelto en sesión de 16 de octubre de 2013, por mayoría de cuatro votos, de la Ministra Olga María Sánchez Cordero y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

<sup>26</sup> Resuelto en sesión de 22 de abril de 2017, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Votó en contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. No estuvo presente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>27</sup> En los referidos amparos directos 47/2011, 54/2011, 1/2012, 51/2012, 77/2012, 50/2012 y 59/2011; amparo en revisión 450/2012 y amparos directos en revisión 4034/2013 y 2434/2013.



*o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado nacional*".<sup>28</sup>

**42.** En este contexto, el criterio para determinar si una persona tiene la calidad de indígena y, por tanto, si debe gozar de los derechos que a su favor consagra el artículo 2o. de la Constitución Política del País, surge de su propia manifestación y no de la determinación del Estado.

**43.** Cabe destacar que en los casos en los que el sujeto se reserva la información de que pertenece a un grupo indígena, el Estado, en principio, no estaría en posibilidades de conocer dicha condición, y, por tanto, activar las prerrogativas asociadas con esa identidad, salvo que exista sospecha fundada de que la persona pertenece a una comunidad indígena.

**44.** Al respecto, la Primera Sala ha establecido que cuando exista sospecha fundada en el órgano ministerial o bien en el juzgador de que una persona pertenece a una comunidad indígena, el Ministerio Público o la autoridad judicial, de oficio, deberán ordenar una evaluación sustantiva de la cuestión, adoptando una postura activa pro derechos. Esto con el propósito de determinar si la persona sujeta a una investigación o proceso penal tiene o no la calidad de indígena y, por tanto, si debe gozar de los derechos que a su favor consagra el artículo 2o. de la Constitución.<sup>29</sup>

**45.** Como podría acontecer derivado de una evidente incompreensión total o parcial de las indicaciones otorgadas por la autoridad o bien, derivado de las constancias e informes que obren en el proceso.

**46.** Lo anterior significa que las autoridades jurisdiccionales deben valorar, de manera integral, si en un caso en concreto se está frente a una persona que pertenece a una comunidad indígena.

<sup>28</sup> *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. México, 2014, SCJN. Página 35.

<sup>29</sup> *Supra* cita 9.



## **b) Momento procesal oportuno para la manifestación de autoadscripción**

**47.** Con la finalidad de evitar excesos, fraudes a la ley e inseguridad jurídica para la víctima u ofendido, esta Primera Sala determinó, en un principio que, la autoadscripción, para ser eficaz y activar en favor de la persona las protecciones constitucionales asociadas con su pertenencia étnica, debería realizarse en las primeras etapas del proceso penal.

**48.** Esto es, ya sea ante el Ministerio Público en el procedimiento de averiguación previa, o bien, durante la fase de preinstrucción de la causa. De lo contrario, dicha manifestación carecerá de la fuerza suficiente para ordenar la reposición del procedimiento penal respectivo.

**49.** Esta decisión quedó reflejada en la jurisprudencia 1a./J. 58/2013 (10a.), de rubro: "PERSONA INDÍGENA. PARA QUE SEA EFICAZ LA 'AUTOADSCRIPCIÓN' DE UN SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA, DEBE REALIZARSE DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA O LA PREINSTRUCCIÓN DE LA CAUSA."<sup>30</sup>

**50.** Sin embargo, al resolver los amparos directos en revisión 4393/2014<sup>31</sup> y 4034/2013,<sup>32</sup> esta Primera Sala estableció que el criterio anterior establece una regla específica de ordenar la reposición del proceso cuando la autoadscripción se realice durante la averiguación previa o la instrucción y el juicio se conduzca sin la asistencia de intérprete ni defensa lingüística y culturalmente adecuada.

<sup>30</sup> Jurisprudencia 1a./J. 58/2013 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2005027. Primera Sala. Amparo directo 50/2012. 28 de noviembre 2012. Unanimidad de cinco votos, de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; y, respecto a los efectos de la concesión, por mayoría de tres votos, de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quienes se reservaron su derecho a formular voto de minoría.

<sup>31</sup> Resuelto en sesión de 10 de junio de 2015, por mayoría de tres votos, de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho a formular voto particular.

<sup>32</sup> *Supra* cita 24.





51. Esto no supone que la autoadscripción realizada de manera posterior a esas etapas provoque la pérdida de los derechos previstos en el artículo 2o. de la Constitución Política del País.<sup>33</sup> El derecho de la persona indígena a ser asistida por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura no se encuentra restringido a un determinado momento procesal.<sup>34</sup>

52. Para esta Primera Sala existe una diferencia entre el *reconocimiento* de la autoadscripción de una persona como indígena –mismo que no resulta facultativo para el Estado– y las posibles *consecuencias jurídicas* que dicha manifestación origina en un procedimiento legal específico (eficacia).<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Conforme a la tesis de rubro: "PERSONAS INDÍGENAS. LAS PRERROGATIVAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL TIENEN VIGENCIA DURANTE TODO EL PROCESO PENAL, SIN QUE OBSTE EL MOMENTO EN EL QUE SE REALICE LA AUTOADSCRIPCIÓN."

Tesis aislada 1a. CCCLXVII/2015 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2010506. Primera Sala. Amparo directo en revisión 4393/2014. 10 de junio de 2015. Mayoría de tres votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho a formular voto particular.

Así como en el criterio que señala: "PERSONAS INDÍGENAS. CONDICIONES NECESARIAS PARA DETERMINAR SI LA VULNERACIÓN A LAS PRERROGATIVAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII CONSTITUCIONAL, TIENE LA FUERZA SUFICIENTE PARA ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN UN JUICIO CIVIL."

Tesis aislada 1a. CCCXXI/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007558. Primera Sala. Amparo directo en revisión 4034/2013. 13 de agosto de 2014. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

También en la tesis que indica: "PERSONAS INDÍGENAS. LAS PRERROGATIVAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDEN EXIGIRSE EN CUALQUIER TIPO DE JUICIO O MOMENTO PROCESAL."

Tesis aislada 1a. CCCXXIX/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007559. Primera Sala. Amparo directo en revisión 4034/2013. 13 de agosto de 2014. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

<sup>35</sup> "PERSONAS INDÍGENAS. LOS EFECTOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SU AUTOADSCRIPCIÓN PUEDEN MODULARSE."

Tesis aislada 1a. CCCXXX/2014 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2007560. Primera Sala. Amparo directo en revisión 4034/2013. 13 de agosto de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga



**53.** De esta manera, si la autoadscripción es una manifestación de identidad y pertenencia cultural con la finalidad de acceder a la jurisdicción del Estado, en todo tipo de juicio o procedimiento en el que sean parte las personas indígenas, individual o colectivamente, se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, y en todo tiempo deberá asistirseles por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.<sup>36</sup>

**54.** Por tanto, cuando una persona se autodetermina indígena ante una autoridad jurisdiccional o solicita ser asistida por un defensor y un intérprete, dicha autoridad se ve obligada a atender esa petición y valorar su condición de persona indígena, **sin que importe el momento procesal en que ocurra esta autoadscripción.**

**55.** Por tanto, no existe razón para negar a toda persona que se declare indígena la protección especial que le reconocen la Constitución Política del País y los tratados internacionales.

**56.** Respecto a las consecuencias jurídicas de la manifestación de auto-identificación "tardía", se determinó que no es posible fijar una regla *a priori*, toda vez que las posibles consecuencias jurídicas estarán estrechamente vinculadas con el grado de afectación real al derecho de defensa adecuada de la persona indígena durante un proceso específico.

**57.** Por tanto, a fin de determinar cuándo una vulneración a los derechos de las personas indígenas tiene la fuerza suficiente para reponer un procedimiento, la autoridad judicial debe basarse en dos ejes fundamentales:

**i) El momento procesal en el que la persona adujo su condición de indígena.** Así, para efectos de la reposición del procedimiento, cobrará más fuerza que la autoadscripción se haya manifestado de manera temprana sin haber sido debidamente atendida por la autoridad judicial. Ahora bien, el derecho

Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>36</sup> *Supra* cita 34.



de las personas indígenas a un intérprete y defensor no puede estar condicionado a limitación temporal alguna; y,

**ii) La existencia de una violación manifiesta al derecho de acceso a la justicia derivado de la imposibilidad de la persona indígena de comprender y hacerse comprender durante el juicio.** Esta apreciación descansará en una consideración surgida de las constancias, actuaciones y conductas procesales que muestren una evidente falta de comunicación o entendimiento, y de las que se advierta la necesidad de corregir el proceso para garantizar la igualdad de oportunidades en la defensa de las partes.<sup>37</sup>

**58.** A partir de estos dos componentes mínimos, la autoridad judicial debe fundar y motivar si existió una afectación al derecho de defensa adecuada de la persona indígena que tenga la fuerza suficiente para reponer el procedimiento.

**59.** Entonces, el criterio general de esta Primera Sala es que los derechos contenidos en el artículo 2o. de la Constitución Política del País tienen vigencia durante todo el proceso penal, sin que importe el momento en el que se realice la autoadscripción, y sin que sea admisible fijar *a priori* las consecuencias jurídicas de esa manifestación.

**60.** En este sentido, la autoridad jurisdiccional se ve obligada a valorar la autoadscripción de la persona indígena, sin que importe el momento procesal en que esto ocurra. Pues, como se señaló anteriormente, no existe ninguna razón para negar a toda persona que se declare indígena la protección especial que le reconocen la Constitución y los tratados internacionales.<sup>38</sup>

**61.** Por ello, la Primera Sala ha cuestionado lo que pasa cuando la autoadscripción ocurre hasta la promoción del amparo y la pretensión de la persona inculpada no es solamente acceder a una defensa o interpretación cultural y lingüísticamente adecuada sino invocar la existencia de una costumbre que legitima o explica su conducta.

<sup>37</sup> *Supra* cita 34.

<sup>38</sup> *Ídem*.



**62.** En principio, se genera que el propio órgano de amparo valore la condición de indígena de la persona inculpada y detonar en su favor las protecciones del artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País, así como considerar las especificidades culturales y costumbres de las personas y comunidades indígenas, tal como expresamente lo mandata nuestra Constitución, en el trámite y resolución del juicio de amparo.

**63.** Esto conllevaría, al menos, al estudio integral de los conceptos de violación y la definición y decisión de la litis constitucional, con perspectiva intercultural, en apego a los principios constitucionales y dentro del régimen de respeto, protección y garantía de los derechos humanos.<sup>39</sup>

**64.** En ese sentido, esta Primera Sala ha sostenido que la perspectiva intercultural es un método de análisis que estudia las relaciones de poder entre personas que forman parte de distintas culturas, establece el diálogo entre dichas culturas como algo deseable y posible, e identifica la demanda de derechos y las condiciones que impiden su pleno cumplimiento en contextos donde la multiculturalidad es un hecho social. Por tanto, se ha determinado que este método debe ser aplicado por las autoridades ministeriales y judiciales.<sup>40</sup>

**65.** Asimismo, que las protecciones contenidas en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País no se limitan a la posibilidad de la asistencia jurídica por un intérprete de la lengua y cultura en un determinado proceso penal. Por el contrario, el precepto constitucional en comento

---

<sup>39</sup> La perspectiva de interculturalidad es un método de análisis que estudia las relaciones de poder entre personas que forman parte de distintas culturas, establece el diálogo entre dichas culturas como algo deseable y posible, identifica la demanda de derechos y las condiciones que impiden su pleno cumplimiento en contextos donde la multiculturalidad es un hecho social, como sucede en México. Véase: Curso virtual *"Fortalecimiento de la impartición de justicia con perspectiva de género e interculturalidad"*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional de las Mujeres y ONU Mujeres, marzo 2014.

<sup>40</sup> Amparo directo en revisión 5324/2015, resuelto en sesión de 21 de septiembre de 2016, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Estuvo ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



también exige que las costumbres y especificidades culturales de las personas, pueblos y comunidades indígenas sean tomados en cuenta en los procesos en los que participan.<sup>41</sup>

**c) Contenido y alcance de las protecciones constitucionales contenidas en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País en los procesos judiciales.**

**66.** En el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País el Constituyente estableció que "los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura".

**67.** Lo anterior evidencia que el cumplimiento de la obligación de considerar las especificidades y costumbres de los pueblos originarios no se agota en la necesaria traducción, interpretación y nivelación lingüística y cultural de los procesos judiciales, tal como están concebidos y regulados en el sistema normativo del Estado central.

**68.** En ese sentido, esta Primera Sala ha establecido que para cumplir con los derechos mínimos que, en materia de acceso a la justicia, consagra el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País, no bastaría con volver inteligibles los procesos judiciales previstos en la jurisdicción del Estado central para las personas, pueblos y comunidades indígenas, ni tampoco, como podría suponerse, con el despacho de los asuntos que les conciernen en la jurisdicción indígena cuando esto es posible.

**69.** Dicha exigencia constitucional implica el reconocimiento de la multiculturalidad que caracteriza a la nación mexicana y, por tanto, de la existencia y vigencia de distintos sistemas normativos dentro del territorio nacional: **a)** un sistema normativo conformado por las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales del Estado central, y **b)** otro conformado por los usos y costumbres de

<sup>41</sup> *Supra* cita 34.



los distintos pueblos y comunidades que habitan nuestro país, los cuales incluso podrían considerarse simultáneamente aplicables para el caso de las personas, pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con su especificidad cultural y particular pertenencia étnica.<sup>42</sup>

**70.** En consecuencia, resulta claro que una de las protecciones constitucionales que deriva del artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País, en materia de acceso a la justicia, es la consideración del sistema de usos y costumbres, cuya vigencia se documente con los medios adecuados, incluidas diligencias para mejor proveer, dentro de los juicios y procesos judiciales tramitados en la jurisdicción del Estado central, donde participen personas, pueblos y comunidades indígenas.

**71.** Esta pluralidad normativa podría expresarse, al menos, en dos supuestos: **(i)** la determinación del derecho aplicable a partir de la resolución de un eventual conflicto de normas; y, **(ii)** la determinación de la interpretación pertinente, en donde lo que se decide es cómo debe entenderse una norma del orden jurídico del Estado central desde una perspectiva intercultural o cómo deben valorarse los hechos en la jurisdicción del Estado central con esta misma perspectiva.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> "PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA PROTECCIÓN QUE EXIGE EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, IMPLICA EL RECONOCIMIENTO DE DISTINTOS SISTEMAS NORMATIVOS CONFORMADOS POR DISPOSICIONES JURÍDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y USOS Y COSTUMBRES DE AQUÉLLOS."

Tesis aislada 1a. CCXCVI/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2018751. Primera Sala. Amparo directo en revisión 5465/2014. 26 de abril de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. No estuvo presente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>43</sup> "PERSONAS INDÍGENAS. EL ACCESO A LA JUSTICIA, DE ACUERDO CON LO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Tesis aislada 1a. CCXCVII/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2018749. Primera Sala. Amparo directo en revisión 5465/2014. 26 de abril de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. No estuvo presente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



### (i) Determinación del derecho aplicable

**72.** De acuerdo con el principio pro persona, las normas de derecho consuetudinario indígena podrían resultar aplicables en casos concretos, incluso, tramitados en la jurisdicción del Estado central, cuando prevean la protección más amplia para cierto derecho y siempre y cuando, como lo establece claramente la Constitución, no contravengan las disposiciones y el marco constitucional de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

**73.** Para que esto sea posible, es necesario documentar con un peritaje antropológico, o con cualquier otro medio lícito, la cultura de las personas, pueblos o comunidades involucrados; la forma en que se gobiernan; las normas que les rigen; las instituciones que les sustentan, los valores que suscriben, la lengua que hablan y el significado, para ellos, de las conductas y derechos materia del juicio respectivo.

**74.** Entonces, la autoridad judicial deberá adoptar, dentro del marco constitucional de protección, respeto y garantía de los derechos humanos, una perspectiva que fomente el diálogo entre sistemas normativos, acepte la multiculturalidad como una realidad en México y garantice el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y autonomía de las personas, pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior, sin imponer arbitrariamente una visión determinada del mundo que atente en contra de la igualdad entre las culturas y la diversidad étnica.<sup>44</sup>

**75.** Ahora bien, las normas del derecho consuetudinario indígena estarán en todo tiempo sujetas, tal como el resto de las disposiciones que integran nuestro régimen jurídico, a examen constitucional, convencional y legal para decidir sobre su pertinencia y aplicabilidad en casos concretos.

**76.** La mera existencia de una norma de usos y costumbres no implica su aplicabilidad inmediata, ya que es posible que el reconocimiento de ciertos usos

<sup>44</sup> Sentencia T-523/97. Corte constitucional colombiana, emitida el 15 de octubre de 1997, por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz.



y prácticas culturales de las personas, pueblos y comunidades indígenas afecte los derechos humanos de quienes componen la comunidad indígena o de quienes se relacionan con ella.

**77.** Los conflictos de normas y derechos que surgieran a propósito de la vigencia y aplicabilidad de una norma de derecho consuetudinario indígena deberán resolverse, en cada caso concreto, mediante los principios y métodos constitucional y legalmente admisibles, dentro de estándares mínimos de tolerancia, que cubran los diferentes sistemas de valores. Es decir, lograr el consenso mínimo necesario para la convivencia entre las distintas culturas, sin que ello implique renunciar a los presupuestos esenciales que marcan la identidad de cada una, es decir, debe adoptarse una perspectiva intercultural.<sup>45</sup>

**78.** De acuerdo con la Constitución Política del País, en principio, no serán aplicables las normas de derecho consuetudinario indígena que atenten directamente contra los derechos humanos que pertenecen al dominio del *ius cogens*, como la tortura, desaparición forzada, esclavitud y discriminación, así como las reglas que eliminen definitivamente las posibilidades de acceder a la justicia. Sin que esto impida que se añada al contenido y alcance de estos derechos y al significado de estas conductas una interpretación culturalmente incluyente.

**79.** En materia de igualdad y no discriminación, esta Primera Sala considera que la aplicación de los usos y costumbres indígenas no puede ser una excusa para intensificar la opresión, incluso al interior de las comunidades indígenas, de aquellos miembros tradicionalmente excluidos, como mujeres, niños y niñas o personas con discapacidad; entre otros colectivos históricamente desaventajados.

<sup>45</sup> "PERSONAS INDÍGENAS. DERECHO APLICABLE CUANDO INTERVIENEN EN UN PROCESO JUDICIAL."

Tesis aislada 1a. CCXCVIII/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2018748. Primera Sala. Amparo directo en revisión 5465/2014. 26 de abril de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. No estuvo presente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.





**80.** Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de la protección frente a la violencia contra las mujeres, como causa y consecuencia del derecho a la igualdad y a la no discriminación, donde las costumbres culturales no pueden justificar dichas prácticas, y respecto de las cuales la comunidad no podrá escudarse en el pluralismo jurídico para legitimarlas.<sup>46</sup>

**81.** Sin embargo, parece razonable considerar que algunos derechos pueden ser limitados legítimamente, cuando su pleno ejercicio ponga en riesgo la existencia de la comunidad o la preservación de usos y costumbres que son esenciales para su sobrevivencia.

**82.** Así, serían admisibles restricciones de derechos cuyo propósito fundamental sea preservar las particularidades culturales de la comunidad, incluida su visión del derecho y de los derechos, por ejemplo: el derecho de propiedad colectiva, las prácticas religiosas, y el uso de lenguaje tradicional, entre otros.<sup>47</sup>

**83.** En lo referente a la relación de las comunidades indígenas con otros miembros de la sociedad, respecto de los cuales se presenten conflictos, se debe determinar la legalidad de la restricción, es decir, si ésta tiene un objetivo legítimo en una sociedad multicultural y si la medida es necesaria en una sociedad democrática.

**84.** Lo expuesto implica analizar si es adecuada para el fin que se busca y su proporcionalidad, sin desnaturalizar el derecho consuetudinario indígena, ni imponer restricciones que impliquen el desconocimiento de la existencia de sociedades multiculturales.

**85.** Corresponderá a la autoridad judicial que conozca del caso concreto, tomando en consideración la calidad de indígenas o no de las personas involucradas y del sistema normativo debidamente documentado, de vigencia y observancia general dentro del pueblo al que se autoadscribe la persona indí-

<sup>46</sup> Claudio Nash Rojas, *La interpretación culturalmente sensible de los derechos humanos* en "Justicia Constitucional y Derechos Humanos", Vol. 4, *Pluralismo jurídico*, eds. Víctor Bazán y Claudio Nash, Universidad del Rosario y Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2014.

<sup>47</sup> Ídem.



gena, decidir la norma que resulte aplicable de acuerdo con los principios interpretativos contenidos en la Constitución y en estricto apego al régimen constitucional de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.<sup>48</sup>

**86.** La valoración de los hechos en la jurisdicción del Estado y la aplicación de normas jurídicas desde una perspectiva intercultural puede entenderse en el sentido de proponer una interpretación culturalmente sensible e incluyente de los hechos y las normas jurídicas. Esta interpretación no puede alejarse de las características específicas de la cultura involucrada y del marco de protección de los derechos humanos de las personas que tengan o no la condición de indígenas.

**87.** La Corte Interamericana, en el *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa en contra de Paraguay*, resolvió específicamente que, para garantizar en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de las personas sujetas a su jurisdicción, los Estados, al interpretar y aplicar su normativa interna, deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.<sup>49</sup>

**88.** Por tanto, una interpretación culturalmente sensible resulta de considerar el contexto en el que se desarrollan las comunidades indígenas y sus particularidades culturales al interpretar o definir el contenido de sus derechos a partir de un diálogo intercultural. Ésta es la única forma en que los miembros de las comunidades indígenas pueden gozar y ejercer sus derechos y libertades en condiciones de igualdad y no discriminación.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> "PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO INDÍGENA."

Tesis aislada 1a. CCCLII/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2018747. Primera Sala. Amparo directo en revisión 5465/2014. 26 de abril de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. No estuvo presente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>49</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, No. 146. Párrafos 51 y 154.

<sup>50</sup> "INTERPRETACIÓN INTERCULTURAL. ALCANCE DE LAS PROTECCIONES DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL."



**89.** Relacionado con la materia penal, al resolver el amparo directo en revisión 1624/2008<sup>51</sup> esta Primera Sala sostuvo que las autoridades judiciales están obligadas a indagar cuáles son las costumbres y especificidades de la comunidad a la que se vincula la persona imputada que han podido influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o subjetivos del tipo, los aspectos de los que depende su culpabilidad.<sup>52</sup>

**90.** En ese sentido, para otorgar eficacia al derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, el cual comprende el que sean consideradas las costumbres y especificidades culturales de las personas indígenas, deben determinarse tres cuestiones, al menos, en el ámbito del proceso penal:

**I.** Verificar la existencia y vigencia de la costumbre en los términos alegados por la persona imputada; es decir, si la conducta de que se trata se refiere a una práctica de la comunidad de la que proviene la persona inculpada. Para ello, las autoridades judiciales pueden allegarse de periciales antropológicas u otros medios de prueba lícitos, como actas de la comunidad o consejos de ancianos.

**II.** Considerar las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho y el contexto cultural en que éste se desarrolla y ocurre la conducta.<sup>53</sup> Es decir:

---

Tesis aislada 1a. CCXCIX/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2018697. Primera Sala. Amparo directo en revisión 5465/2014. 26 de abril de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. No estuvo presente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>51</sup> Resuelto el 5 de noviembre de 2008, por mayoría de tres votos, de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza, en contra del emitido por los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández.

<sup>52</sup> "PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS DE QUE SEAN PARTE, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR EN CUENTA TANTO LAS NORMAS DE FUENTE ESTATAL APLICABLES COMO SUS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES."

Tesis aislada 1a. CCXI/2009. Novena Época. Registro digital: 165720. Primera Sala. Amparo directo en revisión 1624/2008. 5 de noviembre de 2008. Mayoría de tres votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza, en contra del emitido por los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández.

<sup>53</sup> *Supra* cita 49.



**II.1** Tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural al momento de interpretar los derechos que les asisten;

**II.2** Garantizar la presencia de un defensor en lengua indígena y de un intérprete de la lengua y de la cultura indígena a la que pertenece la persona, pueblo o la comunidad en cuestión; y,

**II.3** Facilitar la defensa adecuada y promover la participación de la persona, pueblo o comunidad indígena dotándole de información en su lengua y de conformidad con su cultura, sobre el estado del proceso judicial en que intervienen.

**III.** Determinar si la costumbre documentada, resulta válida; es decir, que no entra en conflicto con las prohibiciones absolutas en materia de derechos humanos, o que no dé como resultado una restricción ilegítima que no pueda justificarse como necesaria en una sociedad multicultural, en los términos y a señalados en el apartado precedente.

Así, no resultará aplicable una norma de usos y costumbres abiertamente adversa al respeto y protección de los derechos humanos de la persona indígena ni de otras personas involucradas en el proceso judicial, compartan o no la condición de indígenas; y,

**IV.** Precisar qué papel tiene la costumbre en el proceso judicial. Por ejemplo, en el caso del proceso penal, se debe determinar en qué elemento del delito debe ponderarse la costumbre o especificidad indígena. Esto es, decidir si constituye una excluyente de responsabilidad, una atenuante o si debe evaluarse para efectos del establecimiento de la pena.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> "PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EXIGENCIAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA PENAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTERCULTURAL."

Tesis aislada 1a. CCCI/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2018750. Primera Sala. Amparo directo en revisión 5465/2014. 26 de abril de 2017. Mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto particular y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), votó en contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. No estuvo presente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



## d) Aplicación de la doctrina al caso concreto

91. En el caso, el señor \*\*\*\*\* alega la existencia de una norma de derecho consuetudinario indígena en la comunidad a la que se autoadscribe, que eventualmente haría legítimo o irreprochable su actuar como hecho ilícito, consistente en ocupar el terreno denominado \*\*\*\*\* , ubicado en la carretera \*\*\*\*\* \_ \*\*\*\*\* , en el poblado de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* .

92. Lo anterior, porque si la norma consuetudinaria de la comunidad a la que se autoadscribe señala que la posesión de los bienes se transfiere de una generación a otra, ya sea por vínculos de sangre, por pertenecer a la comunidad o por trueque, y que los actos posesorios que se le atribuyen como ilícitos se realizaron con plena conciencia de que esa propiedad pertenece a la comunidad a la que se autoadscribió, su conducta podría no ser sancionable penalmente.

93. Como se señaló, los precedentes de esta Suprema Corte identifican la obligación de la autoridad judicial de indagar cuáles son las costumbres y especificidades de la comunidad a la que se vincula el inculpado que han podido influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o subjetivos del tipo, los aspectos de los que depende la culpabilidad del acusado, entre otras cuestiones.<sup>55</sup>

94. Sin embargo, el Tribunal Colegiado no tomó en consideración los parámetros establecidos por esta Suprema Corte para analizar el caso concreto, pues como acertadamente lo expone el señor \*\*\*\*\* , omitió pronunciarse sobre su autoadscripción, de esta forma, debió detonar las protecciones constitucionales que en su favor consagra el artículo 2o. de la Constitución Política del País y proceder a asignar a su manifestación identitaria los efectos correspondientes, asimismo, analizar el impacto de su pertenencia étnica en la litis constitucional atendiendo a sus especificidades y costumbres.

95. Considerando lo anterior, tal como se adelantó, lo conducente es **revocar la sentencia recurrida** para que el Tribunal Colegiado determine si se

<sup>55</sup> *Supra* cita 52.



actualizan las protecciones contenidas en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País, en favor del señor \*\*\*\*\* y, de ser así, estudie el caso atendiendo a la doctrina desarrollada por esta Primera Sala respecto a los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas para el acceso pleno a una justicia penal desde una perspectiva intercultural.

## VI. DECISIÓN

**96.** Con base en las consideraciones alcanzadas, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado para que se ajuste a las consideraciones que han quedado definidas en esta ejecutoria, las que se traducen en que deberá emitir una nueva sentencia dentro del juicio de amparo en donde reconozca la autoadscripción del señor \*\*\*\*\* y analice si se actualizan en su favor las protecciones contenidas en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País, de ser así, estudie el caso con perspectiva de interculturalidad y determine las consecuencias procedentes.

Por lo expuesto y fundado se

### RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a



formular voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del voto formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto particular.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 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 1a./J. 2/2017 (10a.), 1a./J. 62/2016 (10a.), 1a./J. 59/2013 (10a.), 1a./J. 58/2013 (10a.) y aisladas 1a. LXI/2019 (10a.), 1a. CCXCVI/2018 (10a.), 1a. CCXCVII/2018 (10a.), 1a. CCXCVIII/2018 (10a.), 1a. CCCLII/2018 (10a.), 1a. CCCI/2018 (10a.), 1a. XX/2017 (10a.), 1a. XXXIV/2016 (10a.), 1a. CCCLXVII/2015 (10a.), 1a. LXIV/2015 (10a.), 1a. CCCXXI/2014 (10a.), 1a. CCCXXIX/2014 (10a.) y 1a. CCCXXX/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas, 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas, 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 17 de febrero de 2017 a las 10:19 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 38, Tomo I, enero de 2017, página 161, 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 862, 1, Tomo I, diciembre de 2013, páginas 287 y 278, 69, Tomo II, agosto de 2019, página 1320, 61, Tomo I, diciembre de 2018, páginas 369, 367, 366, 365 y 368, 39, Tomo I, febrero de 2017, página 370, 27, Tomo I, febrero de 2016, página 673, 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 989, 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1390 y 11, Tomo I, octubre de 2014, páginas 609, 610 y 611, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.) y aisladas 1a. CCXI/2009 y P. XV/96 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 6; y Novena Época, Tomos XXX, diciembre de 2009, página 290 y III, febrero de 1996, página 165, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia de rubro: "AGRARIO. COMUNIDADES DE HECHO Y DE DERECHO. PERSONALIDAD." y aislada de rubro: "AGRARIO. CONTRATOS INEXISTENTES EN MATERIA AGRARIA. APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 52 Y 53 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Tercera Parte, página 109 y 205-216, Séptima Parte, página 87, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 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 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto aclaratorio** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con el amparo directo en revisión 4189/2020.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, por mayoría de cuatro votos el amparo directo en revisión citado al rubro,<sup>1</sup> en el sentido de revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento.

### I. Razones de la ejecutoria

2. En cuanto al estudio de fondo, la sentencia se divide en cuatro apartados. En principio, la ejecutoria destaca, en cuanto al concepto de autoadscripción, que de acuerdo con los precedentes emitidos por esta Primera Sala, se consideraría indígena o integrante de los pueblos o comunidades indígenas a aquella persona que se autoadscriba y autoreconozca como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas; es decir, surge de su propia manifestación y no de la determinación del Estado.
3. Posteriormente, del momento procesal oportuno para realizar la manifestación de autoadscripción, la ejecutoria sostiene que ésta, para ser eficaz y activar en favor de la persona las protecciones constitucionales asociadas con su pertenencia étnica, debería realizarse en las primeras etapas del proceso penal,

<sup>1</sup> Resuelto por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del voto formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto particular.





averiguación previa o preinstrucción; sin embargo, cuando una persona se autodetermina indígena ante una autoridad jurisdiccional o solicita ser asistida por un defensor y un intérprete, dicha autoridad se ve obligada a atender esa petición y valorar su condición de persona indígena, sin que importe el momento procesal en que ocurra esta autoadscripción.

4. En adición, respecto del contenido y alcance de las protecciones constitucionales contenidas en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución, en los procesos judiciales, la ejecutoria estima que, en materia de acceso a la justicia implica la consideración del sistema de usos y costumbres, cuya vigencia se documente con los medios adecuados, incluidas diligencias para mejor proveer, dentro de los juicios y procesos judiciales tramitados en la jurisdicción del Estado central, donde participen personas, pueblos y comunidades indígenas.
5. De esta manera, al aplicar la doctrina al caso concreto, la ejecutoria concluye que los precedentes de esta Suprema Corte identifican la obligación de la autoridad judicial de indagar cuáles son las costumbres y especificidades de la comunidad a la que se vincula el inculpado que han podido influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o subjetivos del tipo y los aspectos de los que depende la culpabilidad del acusado.
6. Por consiguiente, se resuelve revocar la sentencia recurrida para que el Tribunal Colegiado determine si se actualizan las protecciones contenidas en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, constitucional en favor del quejoso, y de ser así, estudie el caso atendiendo a la doctrina desarrollada por esta Primera Sala respecto a los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas para el acceso pleno a una justicia penal desde una perspectiva intercultural.

## **II. Razones de la concurrencia**

7. En la sesión respectiva anuncié un voto aclaratorio para precisar que mi voto en el fondo del asunto es obligado por la mayoría que decretó la procedencia del recurso de revisión al resolver la reclamación 171/2021.
8. En efecto, desde mi perspectiva en el caso operó la figura de la preclusión pues no obstante que el quejoso en un primer amparo hizo valer el tema de constitucionalidad aquí analizado, y que este no fue estudiado en la sentencia que



resolvió esa litis constitucional, no interpuso el recurso de revisión respectivo y en el diverso amparo del que deriva este recurso ya no insistió en su reclamo.

9. Sin embargo, obligado por la mayoría de las Ministras y Ministros de esta Primera Sala que determinó la procedencia del recurso, comparto el estudio del tema de fondo por reproducir la doctrina que respecto del derecho de auto adscripción indígena ha generado este Alto Tribunal y por tanto coincido en revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado, a efecto de que emita una nueva resolución en donde atienda la manifestación del quejoso en el sentido de que pertenece a un grupo indígena y resuelva con base en la doctrina de auto adscripción indígena que ha desarrollado esta Suprema Corte.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo directo en revisión 4189/2020.

En la ejecutoria, se determinó que era procedente la revisión extraordinaria, bajo el argumento de que la Primera Sala, al resolver el recurso de reclamación **171/2021**, en sesión de siete de julio de dos mil veintiuno, por mayoría de tres votos –en el que fui disidente–, se consideró que subsistía como tema de constitucionalidad, que el Tribunal Colegiado omitió tomar en consideración la autoadscripción que hizo el quejoso como miembro de una comunidad indígena; por lo que pasó por alto la doctrina constitucional desarrollada por este Alto Tribunal, con relación a los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, para el acceso pleno a una justicia penal desde una perspectiva intercultural.

En ese orden de ideas, la ejecutoria reiteró la doctrina constitucional que la Primera Sala desarrolló sobre la autoadscripción indígena y los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas para el acceso pleno a una justicia penal desde una perspectiva intercultural, y sobre esa base, se determinó que el Tribunal Colegiado no tomó en consideración los parámetros establecidos por la Suprema Corte para analizar el caso concreto, pues omitió pronunciarse sobre la autoadscripción del quejoso; así, debió detonar las protecciones constitucionales que en su favor consagra el artículo 2o. constitucional, y proceder asignar a su manifestación identitaria, los efectos correspondientes; asimismo, analizar el impacto de su pertenencia étnica en la litis constitucional, atendiendo a sus especificidades y costumbres.



Consecuentemente, se revocó la resolución recurrida y se ordenó devolver los autos al Tribunal Colegiado, para que se reconociera la autoadscripción del quejoso y se analizara si se actualizaban en su favor las protecciones contenidas en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Propuesta de la mayoría que respetuosamente no comparto; pues estimo, como lo consideré desde la resolución del citado recurso de reclamación, que técnicamente no era procedente la revisión extraordinaria, porque contrario a lo que se determinó en la ejecutoria, el tema de constitucionalidad relativo a la omisión del Tribunal Colegiado de atender frontalmente la manifestación del quejoso de pertenecer a una comunidad indígena, no era un tópico que revistiera las características de importancia y trascendencia.

A mi consideración, el planteamiento de autoadscripción indígena que hizo el quejoso, careció de verosimilitud, en atención al momento procesal en el que se hizo; pues estimo que la autoadscripción de una persona a una comunidad indígena, debe realizarse en las primeras etapas del proceso penal; esto es, ya sea ante el Ministerio Público durante el procedimiento de averiguación previa, o bien, durante la fase de pre instrucción de la causa.

Sin embargo, en el caso, la referencia de pertenecer a una comunidad indígena, se planteó hasta el juicio de amparo directo e. incluso, inicialmente se hizo por parte de un tercero, y ya luego fue ratificada por el quejoso.

Por otra parte, considero que se actualizó la figura de la preclusión del derecho del quejoso para acudir a la revisión extraordinaria, porque de acuerdo con la reseña que se hizo del asunto, se advierte que se le concedió un primer amparo directo, en contra del cual, no interpuso recurso de revisión (juicio en el que constituyó parte de la litis, los derechos de autoadscripción a una comunidad indígena); en consecuencia, su derecho a hacer valer estos planteamientos en un segundo amparo, precluyó.

En ese orden de ideas, atendiendo a las dos razones expresadas, considero que no se surtía la procedencia del recurso extraordinario de la revisión.

Es por esas razones que, respetuosamente, disiento del criterio asumido por la mayoría; y en consecuencia, me permito emitir el presente **voto particular**.

Este voto se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DERECHO DE TODA PERSONA A SER RECONOCIDA COMO PARTE DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA. LA AUTOADSCRIPCIÓN COMO INTEGRANTE DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA QUE REALIZA UNA PERSO-**



**NA HASTA LA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO REQUIERE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO ANALICE SI ES POSIBLE DETONAR EN SU FAVOR LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS.**

Hechos: En un procedimiento penal de corte tradicional se dictó sentencia condenatoria por el delito de despojo, la cual fue confirmada en segunda instancia. Inconforme con esa determinación, la persona sentenciada promovió amparo directo en cuya demanda se autoadscribió como miembro de una comunidad indígena y señaló que, de acuerdo con sus usos y costumbres, no era posible que cometiera el ilícito que se le atribuyó. El Tribunal Colegiado negó el amparo sin tomar en consideración la manifestación efectuada por la parte quejosa sobre su autoadscripción a una comunidad indígena, por lo que no analizó si era posible detonar en favor de la persona sentenciada los derechos reconocidos en el artículo 2o. de la Constitución Política del país.

Criterio jurídico: Si una persona se autoadscribe como integrante de una comunidad indígena en cualquier procedimiento judicial, incluso hasta la presentación de la demanda de amparo directo, aunque no se hubiera autoadscrito durante el procedimiento, ello obliga al Tribunal Colegiado a pronunciarse sobre los derechos que tiene reconocidos en el artículo 2o. de la Constitución Política del país.

Justificación: El artículo 2o., apartado A, de la Constitución Política del país reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, y en consecuencia, a su autonomía, así como el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado. Para garantizar esos derechos se deberán tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales en todos los procesos en los que participen individual o colectivamente, así como el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura, sin hacer distinción sobre su aplicación en alguna etapa procesal específica o algún procedimiento en particular. En ese sentido, esta Primera Sala ha definido la autoadscripción como el acto voluntario de personas o comunidades que teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de



un pueblo indígena reconocido por el Estado. En concordancia con lo anterior, si la autoadscripción es una manifestación de identidad y pertenencia cultural con la finalidad de acceder a la jurisdicción del Estado, en todo tipo de juicio o procedimiento en el que sean parte las personas indígenas, individual o colectivamente, se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, y en todo tiempo deberán ser asistidas por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. De esa forma, si es hasta el juicio de amparo directo en que la parte quejosa se autodetermina como persona indígena ante la autoridad jurisdiccional o solicita ser asistida por un defensor y un intérprete, el Tribunal Colegiado está obligado a atender esa manifestación y a valorar su condición de persona indígena, pues no debe tomar en cuenta el momento procesal en que ocurre esta autoadscripción, por lo que deberá valorar dicha condición y detonar en su favor las prerrogativas previstas en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del país, así como considerar las especificidades culturales y costumbres de las personas y comunidades indígenas en el trámite y resolución del juicio de amparo directo.

#### 1a./J. 91/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 4189/2020. Víctor Manuel Reyes Montiel. 9 de febrero de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto aclaratorio y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Saúl Armando Patiño Lara y Jonathan Santacruz Morales.

Tesis de jurisprudencia 91/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de junio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**DERECHO DE TODA PERSONA INCULPADA A SER JUZGADA CON PERSPECTIVA DE INTERCULTURALIDAD. CUANDO LA PERSONA SENTENCIADA SE AUTOADSCRIBE COMO PARTE DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL TRIBUNAL COLE-**



**GIADO ESTÁ OBLIGADO A TOMAR EN CONSIDERACIÓN LAS ESPECIFICIDADES CULTURALES Y COSTUMBRES DE ESA COMUNIDAD PARA QUE SE EXAMINEN LOS HECHOS ENJUICIADOS, LA MATERIALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS O SUBJETIVOS DEL DELITO Y LOS ASPECTOS DE LOS QUE DEPENDE LA CULPABILIDAD ATRIBUIDA.**

Hechos: En un procedimiento penal de corte tradicional se dictó sentencia condenatoria por el delito de despojo, la cual fue confirmada en segunda instancia. Inconforme con esa determinación, la persona sentenciada promovió amparo directo en cuya demanda se autoadscribió como miembro de una comunidad indígena y señaló que, de acuerdo con sus usos y costumbres, no era posible que cometiera el ilícito que se le atribuyó. El Tribunal Colegiado negó el amparo sin tomar en consideración la manifestación efectuada por la parte quejosa sobre su autoadscripción a una comunidad indígena, por lo que no analizó si era posible detonar en favor de la persona sentenciada los derechos reconocidos en el artículo 2o. de la Constitución Política del país.

Criterio jurídico: Si una persona se autoadscribe como integrante de una comunidad indígena en el juicio de amparo directo y sostiene que conforme a la norma consuetudinaria del pueblo originario al que pertenece no pudo cometer la conducta que se le atribuyó, el Tribunal Colegiado está obligado a evaluar y, en su caso, a indagar sobre las costumbres y especificidades de la comunidad a la que se vincula la persona inculpada, para determinar si éstas podrían influir en el desarrollo de los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o subjetivos del delito, y los aspectos de los que depende su culpabilidad, entre otras cuestiones, siempre que no atenten en contra de derechos humanos.

Justificación: La autoadscripción que realiza una persona inculpada en un asunto penal constituye una manifestación de identidad y pertenencia cultural que se realiza respecto de un pueblo indígena con la finalidad de acceder a la jurisdicción del Estado, por lo que en todo proceso penal el órgano jurisdiccional está obligado a tomar en cuenta las costumbres y especificidades culturales de la persona que se autoadscribe para analizar los hechos enjuiciados, la materialización de los elementos objetivos o sub-



jetivos del delito y los aspectos de los que depende la culpabilidad atribuida, sin soslayar que las normas del derecho consuetudinario indígena estarán en todo tiempo sujetas a examen constitucional, convencional y legal para decidir sobre su pertinencia y aplicabilidad en casos concretos. En ese sentido, cuando la autoadscripción se realiza hasta la demanda de amparo directo, el Tribunal Colegiado debe resolver sobre la vigencia y aplicabilidad de una norma de derecho consuetudinario indígena mediante los principios y métodos constitucionales y legales admisibles dentro de estándares mínimos de tolerancia que cubran los diferentes sistemas de valores. Es decir, lograr el consenso mínimo necesario para la convivencia entre las distintas culturas, sin que ello implique renunciar a los presupuestos esenciales que marcan la identidad de cada una, por lo que debe adoptarse una perspectiva intercultural. Por tanto, el Tribunal Colegiado deberá resolver el caso concreto atendiendo a la vigencia y aplicabilidad del derecho consuetudinario, así como a su contraste con los derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente, con el objeto de determinar si la existencia de la conducta ilícita o la responsabilidad penal se vieron afectadas de alguna manera por las costumbres y especificidades culturales de quien se autoadscribe, lo que garantiza el derecho de toda persona a ser juzgada con perspectiva de interculturalidad en un asunto penal.

#### 1a./J. 92/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 4189/2020. Víctor Manuel Reyes Montiel. 9 de febrero de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto aclaratorio y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Saúl Armando Patiño Lara y Jonathan Santacruz Morales.

Tesis de jurisprudencia 92/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de junio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## INCIDENTE DE LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS. EL ARTÍCULO 422 DEL ABROGADO CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE LO REGULABA, GARANTIZA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

AMPARO EN REVISIÓN 400/2021. 9 DE MARZO DE 2022. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN SE APARTÓ DE ALGUNOS PÁRRAFOS, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. AUSENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: EDWIN ANTONY PAZOL RODRÍGUEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** Al señor \*\*\*\*\* se le dictó auto de formal prisión por su probable participación en la comisión de los delitos de defraudación fiscal y defraudación fiscal equiparable. En el transcurso de la causa penal promovió incidente de libertad por desvanecimiento de datos, previsto en el artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales,<sup>1</sup> el que se declaró **infundado**. En segunda instancia, esta decisión se confirmó. En desacuerdo, el señor \*\*\*\*\* promovió amparo indirecto, en el que reclama la constitucionalidad del precepto citado, porque argumenta que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, presunción de inocencia y acceso a la justicia. El Tribunal Unitario negó el amparo. El señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión, del que el Tribunal Colegiado reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la cuestión de constitucionalidad.

<sup>1</sup> **Artículo 422.** La libertad por desvanecimiento de datos procede en los siguientes casos:

"I. Cuando en cualquier estado de la instrucción y después de dictado el auto de formal prisión aparezcan plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito; o,

"II. Cuando en cualquier estado de la instrucción y sin que hubieren aparecido datos posteriores de responsabilidad, se hayan desvanecido plenamente los considerados en el auto de formal prisión para tener al detenido como presunto responsable."





	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	19
II.	<b>OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN</b>	Es innecesario analizarlas porque el Tribunal Colegiado de origen ya lo hizo.	19
III.	<b>PROCEDENCIA</b>	El recurso de revisión es procedente.	19-20
IV.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	No aplica	20-37
	<b>A. Sustento constitucional del incidente de libertad por desvanecimiento de datos</b>	No aplica	21-30
	<b>B. Principios de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley</b>	El artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales no vulnera el derecho a la seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley.	30-33
	<b>C. Derecho a la presunción de inocencia y de acceso a la justicia</b>	El artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales no vulnera el derecho a la presunción de inocencia y acceso a la justicia.	33-37
V.	<b>RESERVA DE JURISDICCIÓN</b>	Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de conocimiento.	37
VI.	<b>DECISIÓN</b>	<p>Se declara la constitucionalidad del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales. Se niega el amparo.</p> <p><b>Resolutivos:</b></p> <p>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.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra del artículo 422 del Código Federal de Proce-</p>	38



		<p>dimientos Penales, en términos del apartado <b>IV</b> de esta ejecutoria.</p> <p>TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, en términos del último considerando de esta ejecutoria.</p>	
--	--	---	--

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en **sesión correspondiente al nueve de marzo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 400/2021, interpuesto por el señor \*\*\*\*\* , en contra de la resolución que dictó el catorce de agosto de dos mil veinte el Segundo Tribunal Unitario del Octavo Circuito, en el expediente de amparo indirecto \*\*\*\*\* .

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el **artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales**, que regula el incidente de libertad por desvanecimiento de datos vulnera los principios de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley, y los derechos a la presunción de inocencia y de acceso a la justicia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **Artículo 422.** La libertad por desvanecimiento de datos procede en los siguientes casos:

"I. Cuando en cualquier estado de la instrucción y después de dictado el auto de formal prisión aparezcan plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito; o,

"II. Cuando en cualquier estado de la instrucción y sin que hubieren aparecido datos posteriores de responsabilidad, se hayan desvanecido plenamente los considerados en el auto de formal prisión para tener al detenido como presunto responsable."



## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

**1. Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Segundo Tribunal Unitario del Octavo Circuito, se advierten los antecedentes siguientes:

**2. Querella.** El director general de Delitos Fiscales de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formuló querrela ante el Ministerio Público de la Federación en contra del señor \*\*\*\*\*, el veintiséis de junio de dos mil trece.

**3.** Lo anterior, porque atribuye al señor \*\*\*\*\*, que en su carácter de accionista mayoritario y presidente del Consejo de Administración de la contribuyente \*\*\*\*\*, probablemente **omitió el pago del impuesto al valor agregado** correspondiente a los meses de junio a diciembre del ejercicio fiscal del año dos mil ocho, pago que asciende a \$9'717,308.75 (nueve millones setecientos diecisiete mil trescientos ocho pesos 75/100 moneda nacional), a través de engaños, pues en las declaraciones del citado impuesto presentadas en los meses referidos manifestó que la contribuyente no realizó actos o actividades gravables bajo el impuesto al valor agregado.

**4.** También se le atribuye al señor \*\*\*\*\* que el treinta de mayo de dos mil nueve, probablemente **consignó en la declaración anual del ejercicio fiscal del año dos mil ocho que la contribuyente citada no tuvo ingresos acumulables ni ingresos efectivamente pagados**, siendo que probablemente sí los obtuvo por la cantidad de **\$96'543,819.37** (noventa y seis millones quinientos cuarenta y tres mil ochocientos diecinueve pesos 37/100 moneda nacional), lo que le permitió omitir el pago del impuesto sobre la renta y el impuesto empresarial a tasa única.

**5. Ejercicio de la acción penal.** Con motivo de la querrela, el Ministerio Público de la Federación ejerció acción penal en contra del señor \*\*\*\*\* por su probable participación en la comisión de los delitos de **defraudación fiscal** previsto en el artículo 108, párrafo primero, y **defraudación fiscal equiparable**



previsto en el artículo 109, fracción I, ambos sancionados en el numeral 108, párrafo cuarto, fracción III, todos del Código Fiscal de la Federación.<sup>2</sup>

**6. Orden de aprehensión.** Con motivo del ejercicio de la acción penal, el Juez Segundo de Distrito en La Laguna formó la causa penal \*\*\*\*\*, en la que mediante resolución de seis de junio de dos mil dieciséis, libró orden de aprehensión en contra del señor \*\*\*\*\*, por los delitos señalados.

7. El doce de enero de dos mil dieciocho se cumplimentó dicha orden de aprehensión, y el Ministerio Público puso a disposición del Juez referido al señor \*\*\*\*\*, por lo que inició el plazo constitucional de la preinstrucción.

**8. Auto de formal prisión.** Transcurrido el plazo constitucional, el quince de enero de dos mil dieciocho, el Juez Segundo de Distrito en La Laguna dictó auto de formal prisión en contra del señor \*\*\*\*\*, por su probable participación en la comisión de los delitos de **defraudación fiscal** y **defraudación fiscal equiparable**.<sup>3</sup>

**9. Incidente de libertad por desvanecimiento de datos.** Durante el periodo de instrucción de la causa penal, el cuatro de septiembre de dos mil dieci-

<sup>2</sup> **Artículo 108.** Comete el delito de defraudación fiscal quien, con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal."

**Artículo 109.** Será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación fiscal, quien:

**I.** Consigne en las declaraciones que presente para los efectos fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a las leyes. En la misma forma será sancionada aquella persona física que perciba dividendos, honorarios o en general preste un servicio personal independiente o esté dedicada a actividades empresariales, cuando realice en un ejercicio fiscal erogaciones superiores a los ingresos declarados en el propio ejercicio y no compruebe a la autoridad fiscal el origen de la discrepancia en los plazos y conforme al procedimiento establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta."

**Artículo 108.** El delito de defraudación fiscal se sancionará con las penas siguientes: ...

**III.** Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$1'669,780.00.

"Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión.

"Si el monto de lo defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición, la pena aplicable podrá atenuarse hasta en un cincuenta por ciento."

<sup>3</sup> Nota *Supra* 2.



nueve, el señor \*\*\*\*\* promovió incidente de libertad por desvanecimiento de datos, con fundamento en el artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales. El Juez Segundo de Distrito en La Laguna lo desechó por improcedente, mediante auto de cinco de septiembre de dos mil diecinueve. El Juez consideró que la pretensión del incidentista es que se realizara una valoración de los medios de convicción tomados en cuenta para dictar el auto de formal prisión; sin embargo, determinó que el incidente de libertad por desvanecimiento de datos no es la vía para hacerlo, pues ello sería materia de la sentencia definitiva.

**10.** Inconforme, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación. El Primer Tribunal Unitario del Octavo Circuito conoció del toca \*\*\*\*\* y mediante sentencia de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve decidió revocar el auto recurrido y ordenar la admisión a trámite del incidente, al considerar que después del auto de formal prisión sí se aportaron pruebas al proceso que permitían analizar la procedencia del incidente de libertad por desvanecimiento de datos, las que no habían sido analizadas en el auto recurrido.

**11.** En cumplimiento de la resolución anterior, el Juez Segundo de Distrito en La Laguna admitió a trámite el incidente de libertad por desvanecimiento de datos y, seguida la secuela procesal, lo declaró **procedente pero infundado** mediante resolución de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve. El Juez consideró que las pruebas desahogadas durante la instrucción no tienen el alcance de desestimar las valoradas para la emisión del auto de formal prisión, por tanto, los datos no se han desvanecido sino sólo controvertido, por lo que serán valorados en la sentencia definitiva.

**12. Apelación.** Inconforme, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación. El Primer Tribunal Unitario del Octavo Circuito conoció del toca \*\*\*\*\* , en el que confirmó la resolución recurrida, mediante resolución de veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, por las mismas razones que el juzgador de primera instancia.

**13. Demanda de amparo.** El dieciséis de enero de dos mil veinte, el señor \*\*\*\*\* promovió un juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:



a) De la **Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores**: la iniciativa, discusión y aprobación del **artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales**.

b) Del **presidente de la República**: la sanción y promulgación del **artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales**.

c) Del Primer Tribunal Unitario del Octavo Circuito: la resolución dictada en el toca \*\*\*\*\*.

11. (sic) El señor \*\*\*\*\* consideró violados en su perjuicio los derechos reconocidos en los artículos 1o., 14, 16, 17 y 20 de la Constitución Política del País. En sus conceptos de violación argumentó, en esencia, lo siguiente:

#### **I. En relación con el artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales**

**A.** El artículo vulnera los derechos fundamentales de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley, previstos en los artículos 14, tercer párrafo y 16 de la Constitución Política del País, al no definir qué debe entenderse por "plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el delito" y "se hayan desvanecido plenamente los considerados en el auto de formal prisión", porque su redacción no permite arribar a una conclusión sobre qué debe entenderse por estos requisitos.<sup>4</sup> Citó las jurisprudencias de rubros: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES." y "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY

<sup>4</sup> "Artículo 14. ...

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

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



PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR."<sup>5</sup>

**B.** La falta de una regulación jurídica clara del incidente de libertad por desvanecimiento de datos y sus hipótesis de procedencia implica que los operadores de justicia interpreten, como consideren procedente, el alcance y las limitaciones del incidente. Además, el legislador no consideró que la tipicidad exige que una conducta encuadre perfectamente en el tipo penal.

**C.** La norma vulnera el derecho de acceso a la justicia al limitar el análisis de la presunción de inocencia una vez cerrada la instrucción y hasta que se dicte una sentencia definitiva; no obstante, que antes se puede analizar la inocencia de quien se encuentra sujeto a un proceso penal, a partir de la posibilidad de determinar si uno de los elementos del cuerpo del delito ha quedado desvanecido o no.

**D.** El artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales vulnera la presunción de inocencia porque no permite que se analicen los hechos y las pruebas que fueron consideradas para dictar el auto de formal prisión a efecto de verificar si existe alguna variación que haga atípica la conducta, por el contrario, se obliga a las personas a esperar el dictado de una sentencia definitiva, no obstante que desde antes puede acreditarse su inocencia.

**E.** La norma impide que la justicia sea completa y expedita, un derecho reconocido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución,<sup>6</sup> pues al exigir

<sup>5</sup> Jurisprudencia 2a./J. 144/2006. Novena Época. Registro digital: 174094. Segunda Sala. Amparo en revisión 164/2004. Dieciocho de febrero de dos mil cinco. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

Jurisprudencia 1a./J. 10/2006. Novena Época. Registro digital: 175595. Primera Sala. Amparo directo en revisión 55/2006. Ocho de febrero de dos mil seis. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>6</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."



que todas las pruebas consideradas en el auto de formal prisión tengan que desvanecerse no permite que antes de la resolución definitiva de la causa penal se garantice el goce de otros derechos fundamentales como la libertad, el de presunción de inocencia como regla de trato procesal y el de seguridad jurídica. La protección de este derecho implica que la autoridad jurisdiccional resuelva si le asiste o no razón a las personas gobernadas, por ende, no existe justificación para esperar a que se dicte una sentencia para analizar los elementos falsos en las pruebas de cargo.

**F.** En términos del artículo 19 de la Constitución, la autoridad jurisdiccional tiene que llevar a cabo un juicio de tipicidad, si no hay adecuación de la conducta al tipo penal no hay delito, por ende, si alguno de los elementos del tipo desaparece la conducta será atípica, por lo que al desacreditar un elemento del tipo penal el incidente de libertad por desvanecimiento de datos debe ser procedente.<sup>7</sup>

## II. Sobre el acto de aplicación

**G.** La sentencia no está fundada ni motivada, en términos del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución.<sup>8</sup> En su concepto de violación citó la tesis aislada de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."<sup>9</sup>

**H.** Se incurrió en una indebida interpretación del alcance del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales porque el incidente de libertad por desvanecimientos de datos tiene como finalidad el reconocimiento de la inocencia de una persona cuando se desvanecen las pruebas que motivaron el auto de formal prisión sin necesidad de que el proceso penal concluya.

<sup>7</sup> "Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado ..."

<sup>8</sup> Nota *Supra* 4.

<sup>9</sup> Tesis aislada. Séptima Época. Registro digital: 818545. Segunda Sala. Amparo en revisión 3713/69. Veinte de febrero de mil novecientos setenta. Cinco votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.





I. En el caso, se demostró que el monto de lo defraudado no está justificado, por ende, al existir duda sobre este elemento, la autoridad debió analizarlo y, al no hacerlo, vulneró su derecho a la presunción de inocencia.

J. Se desahogaron las pruebas necesarias para comprobar los elementos falsos en las pruebas de cargo, por lo que seguir sometido a un procedimiento penal vulnera su presunción de inocencia; además, no hay justificación para esperar a que se dicte una sentencia para analizarla.

K. Se inobservó que si algún indicio queda desvanecido no hay convicción para justificar la conducta, lo que acontece con los dictámenes emitidos por los contadores públicos \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\*, su testimonial y las conclusiones de la junta de peritos de siete de marzo de dos mil diecinueve, las que acreditan que el monto del daño material no es correcto, con lo que se actualiza una duda razonable en relación con la forma de contabilizar los montos de los impuestos supuestamente omitidos.

L. Se vulnera el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución,<sup>10</sup> pues de los artículos 422 a 426 del Código Federal de Procedimientos Penales no se advierte que deban destruirse la totalidad de las pruebas que acreditaron el cuerpo del delito, pues ello equivaldría a exigir una carga de la prueba en perjuicio de la persona solicitante, y es excesivo, pues basta que cualquiera de los elementos del cuerpo del delito o se justifique o se haya desvanecido para que el incidente de libertad por desvanecimiento de datos sea procedente.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Nota *Supra* 4.

<sup>11</sup> **Artículo 422.** La libertad por desvanecimiento de datos procede en los siguientes casos:

**I.** Cuando en cualquier estado de la instrucción y después de dictado el auto de formal prisión aparezcan plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito; o,

**II.** Cuando en cualquier estado de la instrucción y sin que hubieren aparecido datos posteriores de responsabilidad, se hayan desvanecido plenamente los considerados en el auto de formal prisión para tener al detenido como presunto responsable."

**Artículo 423.** Para sustanciar el incidente respectivo, hecha la petición por alguna de las partes, el tribunal las citará a una audiencia dentro del término de cinco días, a la que el Ministerio Público deberá asistir.

"La resolución que proceda se dictará dentro de las setenta y dos horas siguientes a la en que se celebró la audiencia."



**12. Aclaración de la demanda.** El veintidós de enero de dos mil veinte, el señor \*\*\*\*\* presentó un escrito de aclaración de demanda, en el que precisó los datos de un antecedente procesal y la fecha de emisión del acto reclamado.

**13. Admisión de la demanda y suspensión del acto reclamado.** El Segundo Tribunal Unitario del Octavo Circuito admitió la demanda de amparo con el número \*\*\*\*\* y mediante auto de veinticuatro de enero de dos mil veinte, ordenó al Juzgado Segundo de Distrito en La Laguna suspender el procedimiento del señor \*\*\*\*\* una vez cerrada la instrucción.

**14. Sentencia de amparo.** Seguida la secuela procesal, el Segundo Tribunal Unitario del Octavo Circuito celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el catorce de agosto de dos mil veinte, en el sentido de negar el amparo. El Tribunal Unitario expuso las siguientes consideraciones:

**A.** El acto reclamado está fundado y motivado, pues el tribunal responsable citó los preceptos de derecho y expresó los motivos y consideraciones en los que apoyó su decisión.

**B.** El objeto del incidente de libertad por desvanecimiento de datos es dejar sin efecto el auto de plazo constitucional cuando existe prueba indubitable de la destrucción o invalidez de los elementos que permitieron comprobar el cuerpo del delito o la probable responsabilidad de la persona procesada, siendo indispensable que los datos se borren de forma inequívoca y absoluta, lo que en el

---

**"Artículo 424.** La solicitud del Ministerio Público para que se conceda la libertad por desvanecimiento de datos no implica el desistimiento de la acción penal. En consecuencia, el tribunal puede negar dicha libertad a pesar de la petición favorable del Ministerio Público, salvo que se esté en el caso previsto por el artículo 138."

**"Artículo 425.** Cuando el inculpado solamente haya sido declarado sujeto a proceso, se podrá promover el incidente a que se refiere este capítulo, para que quede sin efecto esa declaración."

**"Artículo 426.** La resolución que conceda la libertad tendrá los mismos efectos que el auto de libertad por falta de elementos para procesar, quedando expeditos el derecho del Ministerio Público para pedir nuevamente la aprehensión del inculpado y la facultad del tribunal para dictar nuevo auto de formal prisión, si aparecieren posteriormente datos que les sirvan de fundamento y siempre que no se varíen los hechos delictivos motivo del procedimiento. Cuando la libertad se resuelva con apoyo en la fracción I del artículo 422, tendrá efectos definitivos y se sobreseerá el proceso."



caso no acontece, porque el desahogo de los dictámenes contables realizados por \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , sus testimonios y la junta de peritos no tienen el alcance de destruir las pruebas con las que el auto de formal prisión se emitió en contra del señor \*\*\*\*\* , sino sólo las controvierte, en todo caso, su confronta y análisis debe realizarse al dictarse la sentencia respectiva.

**C.** Considerar lo contrario, implicaría adelantar un ejercicio propio de otra etapa procesal, lo que vulneraría el debido proceso legal. El recurrente citó la jurisprudencia de rubro: "LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS."<sup>12</sup>

**D.** El resto de los conceptos de violación son inoperantes, pues el problema está resuelto a través de la jurisprudencia citada, cuya obligatoriedad es dispuesta por el artículo 217 de la Ley de Amparo.<sup>13</sup>

**E.** Los medios de prueba que fueron valorados al resolver la situación jurídica del señor \*\*\*\*\* continúan gozando de validez, pues las conclusiones de los peritos contables no causaron ningún impacto en las periciales originalmente valoradas, por lo que no es viable considerar que son falsos.

**F.** El principio de presunción de inocencia no se vulnera pues cuando el Ministerio Público aporta pruebas eficaces y suficientes para comprobar el cuerpo del delito y no existen otras que las desvirtúen, este principio no puede ni debe prevalecer, pues se llegaría al extremo de considerar que ninguna persona puede ser sujeta a una averiguación o de la jurisdicción.

**G.** El artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales no vulnera los principios de exacta aplicación de la ley, seguridad jurídica, presunción de inocencia y acceso a la justicia, pues el legislador no contempló el desvanecimiento de un elemento normativo sino de los datos que en su mo-

<sup>12</sup> Tesis aislada. Quinta Época. Registro digital: 310602. Primera Sala. Amparo 8447/37. Dos de marzo de mil novecientos treinta y ocho. Unanimidad de cuatro votos.

<sup>13</sup> "Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno y, además, para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales."



mento sirvieron para acreditarlo. Por ende, que un dato se desvanezca no implica en automático la eliminación de un elemento normativo del cuerpo del delito ni del ilícito cuya comisión se imputa.

**H.** La norma se refiere expresamente a "los datos", en plural, lo que constituye una razón para considerar improcedente el planteamiento del señor \*\*\*\*\*. Además, coincidir en que basta con que uno solo de los hechos se desvanezca, daría lugar a declarar procedente y fundado el incidente, independientemente de que existan diversos medios de prueba que sostengan el auto de formal prisión, lo que sería inadmisibile.

**I.** La norma no vulnera la presunción de inocencia, que conlleva que el Estado no califique como culpable a una persona sin antes haberse comprobado que la conducta encuadra en un tipo penal y la circunstancia de que el incidente exija que los datos se hayan desvanecido no envuelve una suposición de culpabilidad, porque se resuelve en la instrucción, en la que es imposible considerarla culpable, por el contrario, la norma respeta ese principio, pues en algunos casos permite que el individuo sea liberado sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia.

**J.** La norma tampoco vulnera el principio de legalidad, ya que es clara al establecer que para su procedencia se requiere la desaparición o desvanecimiento de todos los datos que permitieron comprobar el cuerpo del delito.

**K.** La norma no vulnera la seguridad jurídica y el acceso a la justicia, debido a que el incidente de libertad por desvanecimiento de datos se creó para evitar que una persona continúe en proceso cuando ello carezca de sentido.

**L.** Por las consideraciones anteriores, el Tribunal Unitario declaró la constitucionalidad de la norma, además, expresó que lo resuelto era acorde con lo determinado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 2145/2009<sup>14</sup> y citó aplicable la tesis aislada de rubro: "INCIDENTE DE

---

<sup>14</sup> Resuelto en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil nueve. 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.



LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS. EL ARTÍCULO 422, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y DEBIDO PROCESO."<sup>15</sup>

**M.** No se advierten violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, por ende, no hay contravención al artículo 14 constitucional.<sup>16</sup>

**15. Recurso de revisión.** Inconforme con el fallo anterior, el señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión el primero de septiembre de dos mil veinte, en el que formuló los siguientes agravios:

**A.** La sentencia vulnera el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, en relación con el deber de fundamentación y motivación.<sup>17</sup>

**B.** Es impreciso que los conceptos de violación sean inoperantes por la existencia de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es de rubro: "LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS."<sup>18</sup> resuelve cada uno de los temas planteados. Además, no hay jurisprudencia que defina lo que planteó en sus conceptos de violación.

**C.** No se respondieron los planteamientos sobre el alcance del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales.

**D.** El desahogo de varias pruebas en la instrucción sí impacta en las pruebas de cargo que se consideraron al momento de dictar el auto de formal prisión, específicamente, en relación con el monto de lo defraudado. Por tanto, la presunción de legalidad de esa determinación ha sido destruida.

<sup>15</sup> Tesis aislada 1a. XIII/2010. Novena Época. Registro digital: 165241. Amparo en revisión 2145/2009. Veinticinco de septiembre de dos mil nueve. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>16</sup> Nota *Supra* 4.

<sup>17</sup> "Artículo 74. La sentencia debe contener: ...

"IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer."

<sup>18</sup> Tesis aislada. Quinta Época. Registro digital: 310602. Primera Sala. Amparo 8447/37. Dos de marzo de mil novecientos treinta y ocho. Unanimidad de cuatro votos.



**E.** En atención al principio de presunción de inocencia, no debe esperarse que se dicte sentencia para obtener la libertad si durante el proceso se demuestra que uno de los elementos del delito es falso, o no se encuentra acreditado, lo que genera una atipicidad anticipada, una determinación en contrario inobserva el artículo 1o., primer párrafo, de la Constitución.<sup>19</sup>

**F.** La presunción de inocencia de la que goza no ha quedado desvirtuada, pues hasta el momento sólo existe una determinación que señala la probabilidad de que cometió un delito.

**G.** En sus conceptos de violación planteó que la interpretación del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales no permite que a través de la eliminación de un elemento del cuerpo del delito proceda el incidente, lo que no fue considerado por la autoridad responsable.

**H.** No se atiende a que la finalidad del incidente es que una persona no espere el dictado de una sentencia definitiva para librarse del procedimiento.

**I.** La interpretación gramatical del término "datos" es inadecuada, pues si se destruye un dato que sostiene fundamentalmente la acreditación del delito, entonces el incidente sí debería declararse procedente, que esta circunstancia no haya sido considerada por el legislador vulnera el principio de exacta aplicación de la ley, seguridad jurídica, presunción de inocencia y acceso a la justicia.

**J.** El artículo impugnado no define qué debe entenderse en las locuciones "plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el delito" y que "se hayan desvanecido plenamente los considerados en el auto de formal prisión"; aspecto que, a su consideración, implica que los órganos jurisdiccionales interpreten el alcance y limitaciones del incidente.

---

<sup>19</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."



**K.** El artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales no permite tutelar la presunción de inocencia, pues restringe la posibilidad de que una persona obtenga su libertad al establecer requisitos irracionales. El recurrente citó la jurisprudencia de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL."<sup>20</sup>

**L.** La autoridad responsable afirmó que el artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales no vulnera su derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica pero no señaló cómo arribó a dicha conclusión.

**M.** La resolución no atendió la violación al derecho de acceso a la justicia.

**N.** La tesis de rubro: "INCIDENTE DE LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS. EL ARTÍCULO 422, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y DEBIDO PROCESO.",<sup>21</sup> es un criterio aislado y no obligatorio en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.<sup>22</sup>

**O.** El artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales sí vulnera los derechos de exacta aplicación de la ley, seguridad jurídica, presunción de inocencia y acceso a la justicia porque establece una restricción para acceder al incidente de libertad por desvanecimiento de datos a través de un requisito imposible de cumplir y no establecer claramente cómo se aplicaba el incidente y qué elementos deben justificarse para su procedencia.

**P.** El acto reclamado fue firmado por la secretaria encargada del despacho por vacaciones concedidas al titular; sin embargo, el Tribunal Unitario respon-

<sup>20</sup> Jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.). Décima Época. Registro Digital: 2006092. Primera Sala. Amparo en revisión 359/2013. Once de septiembre de dos mil trece. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular.

<sup>21</sup> Nota *Supra* 15.

<sup>22</sup> Nota *Supra* 13.



sable no cuenta con titular asignado y en la sentencia no se estableció a quien substituyó la servidora pública, y si contaba con facultades y autorización del Consejo de la Judicatura Federal para ejercer las funciones de Magistrada, lo que se trata de un requisito formal para considerar que la sentencia es válida.

**16. El Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito** conoció del recurso bajo el amparo en revisión \*\*\*\*\* , y en sesión de nueve de julio de dos mil veintiuno dictó sentencia en la que determinó que las autoridades responsables no habían invocado alguna causa de improcedencia y de oficio no se advertía la actualización de alguna, por lo que reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para el estudio de los agravios relacionados con la constitucionalidad del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales.

**17. Suspensión del proceso penal.** Mediante auto de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, el Juez Segundo de Distrito en La Laguna cerró la instrucción en la causa penal \*\*\*\*\* , seguida contra el señor \*\*\*\*\* y, en virtud de la interposición del presente amparo en revisión, decidió suspender el proceso penal hasta en tanto se resuelva.

**18. Trámite ante la Suprema Corte.** El presidente de esta Suprema Corte determinó que el Alto Tribunal asumía su competencia para conocer del recurso de revisión, ordenó su registro con el número 400/2021 y turnó el asunto a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, mediante auto de diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno.

**19.** La presidenta de esta Primera Sala recibió el expediente, señaló que la Sala se avocaba al conocimiento del asunto y ordenó el envío del asunto a su ponencia, mediante auto de veintiséis de noviembre de dos mil veintiuno.

## I. COMPETENCIA

**20.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los





Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo y 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 47, en relación con los diversos 14 a 17 y 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, el punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, por tratarse de un asunto de naturaleza penal, competencia de la Primera Sala.

## II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

**21.** Es innecesario verificar si el recurso de revisión se interpuso de manera **oportuna** y por parte **legitimada**, porque ello fue analizado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

## III. PROCEDENCIA

**22.** Esta Suprema Corte considera que el asunto satisface los requisitos de procedencia a los que hacen alusión los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del País y 83 de la Ley de Amparo, así como a lo establecido en el punto primero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el recurso se promovió en contra de una sentencia dictada en audiencia constitucional en la que el Tribunal Unitario analizó la constitucionalidad del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales. Por su parte, el Tribunal Colegiado determinó que no había causa de improcedencia objeto de estudio y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte para que se pronunciara en la materia de su competencia.

**23.** Aunque esta Primera Sala se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales en el amparo directo en revisión 2145/2009, a la luz del principio de presunción de inocencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso,<sup>23</sup> no se pronunció sobre su constitucionalidad conforme el derecho de acceso a la justicia; además, no se integró jurisprudencia ni se advierte que se hayan emitido dos precedentes adicionales,

<sup>23</sup> Nota *Supra* 14.



en términos del punto cuarto, fracción I, incisos c) y d), del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte.<sup>24</sup>

#### IV. ESTUDIO DE FONDO

**24.** A partir de lo precisado, esta Primera Sala determina que son **infundados** los agravios del señor \*\*\*\*\* , para mayor claridad es necesario dejar patente cómo se dividen los apartados de esta sentencia: **A.** Sustento constitucional del incidente de libertad por desvanecimiento de datos; **B.** Principios de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley; y, **C.** Derecho a la presunción de inocencia y de acceso a la justicia.

##### **A. Sustento constitucional del incidente de libertad por desvanecimiento de datos**

**25.** Dado que este asunto se inició bajo las reglas del sistema penal tradicional, su análisis se realiza sobre la interpretación de las normas vigentes para ese sistema penal.

**26.** Para el sistema penal tradicional el auto de formal prisión es la resolución que fija la litis en el proceso penal, pues precisa, tanto el delito por el que se va a continuar el proceso a la persona indiciada como los hechos a los que se va a limitar la causa penal. El auto de formal prisión está regulado en el artículo 19, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del País, en su texto

<sup>24</sup>**Cuarto.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos segundo y tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

"I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando: ...

"C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de éstas, y exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y,

"D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas; o cuando existan tres precedentes emitidos indistintamente por el Pleno o las Salas, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, y no se hubiere alcanzado votación idónea para integrar jurisprudencia."



anterior a la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, que establece lo siguiente:

**"Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

"...

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente."

**27.** Del artículo anterior se desprende que el auto de formal prisión es la resolución que emite una autoridad judicial, que fija la litis en el proceso penal, pues precisa, tanto el delito o delitos por los cuales se seguirá el proceso penal como los hechos a los que se circunscribirá hasta su conclusión; también señala que en dicha determinación se expresará el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución; así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad de la persona indiciada.

**28.** En el auto de formal prisión se establecerán los hechos por los cuales se seguirá el proceso penal en el que, entre otros derechos, la persona procesada podrá ofrecer pruebas para ejercer su derecho a la defensa y será juzgado en audiencia pública.

**29.** Desde la Quinta Época, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido al auto de formal prisión como una garantía de todas las personas gobernadas en el sentido de que no serán sujetos a un proceso penal a menos



de que existan pruebas que sean bastantes para justificarlo, ello en virtud de la acreditación del cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad de la persona indiciada.

**30.** Lo precedente pone de manifiesto que la Constitución Política del País, únicamente, permite que las personas sean sujetas a un proceso penal y, con ello, a las implicaciones que esto genera en la vida de alguien, cuando existan pruebas suficientes y bastantes para acreditar el cuerpo del delito y su probable responsabilidad, lo cual se verá reflejado en el dictado de un auto de formal prisión. Esto garantiza a las personas gobernadas que no serán sujetos a un proceso penal a menos de que se cumplan las circunstancias señaladas en el párrafo anterior, y dependiendo del delito que se le atribuya podrán estar, incluso, en prisión preventiva.

**31.** Es esta garantía que otorga la Constitución la cual implica que si se dicta un auto de formal prisión en contra de una persona surte, por una parte, efectos materiales, que consisten en la restricción de la libertad personal de la persona indiciada, los cuales pueden suspenderse, en los casos y por los medios que la ley establece y, por otra parte, surte efectos jurídicos que se traducen en que el mismo acusado queda sujeto a la potestad de un Juez, para todos los efectos legales y sometido a las molestias inherentes a la instrucción del proceso.

**32.** De la lectura del artículo 19 constitucional, interpretado en sentido contrario, se obtiene que ningún proceso puede seguirse, si no tiene como antecedente ineludible un auto de formal prisión en el que se acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona indicada.

**33.** Por cuerpo del delito se entiende el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera, y la probable responsabilidad se tendrá por acreditada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca la participación de la persona indiciada en el delito, la comisión dolosa o culposa del mismo y no exista acreditada en su favor alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad. El cuerpo del



delito de que se trate y la probable responsabilidad se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley.

**34.** Con lo anterior, se obtiene que cuando realmente existan datos bastantes que acrediten el cuerpo del delito y de que probablemente la persona inculpada lo cometió, éste será sujeto a un proceso penal en el que se dilucidará en definitiva si efectivamente está acreditado el delito y si participó en su comisión.

**35.** La Constitución establece que no se puede dictar auto de formal prisión en contra de una persona cuando los datos que arroje la averiguación previa no sean bastantes para acreditar el cuerpo del delito y su probable responsabilidad. En sentido contrario, la Constitución no prevé qué sucede si esos datos que fueron bastantes para sostener el auto de formal prisión durante cualquier etapa de la instrucción del proceso penal aparecen plenamente desvanecidos o en qué casos su estancia en la etapa de la instrucción, ese auto de formal prisión o sujeción a proceso son injustificados.

**36.** De lo anterior se advierte que, **por regla general**, una vez que se sujeta a una persona a un proceso penal con el auto de formal prisión, **éste necesariamente tendrá que culminar con el dictado de una sentencia definitiva o absoluta**, conforme lo dispone el artículo 20, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política del País.<sup>25</sup>

**37.** Esta circunstancia fue retomada en el Código Federal de Procedimientos Penales al establecer en el artículo 4,<sup>26</sup> que el proceso penal federal está con-

<sup>25</sup> "Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculcado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

"A. Del inculcado: ...

"VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa."

<sup>26</sup> "Artículo 4o. Los procedimientos de preinstrucción, instrucción y primera instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, constituyen el proceso penal federal, dentro del cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad que procedan con arreglo a la ley."



formado por los procedimientos de **preinstrucción, instrucción y primera instancia**, así como la **segunda instancia** ante el tribunal de apelación, en el cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es delito, determinar la responsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad que procedan con arreglo a la ley, culminación del proceso penal que se da con una sentencia en la que se valoran las pruebas aportadas por las partes.

**38.** Como se ve, el proceso penal de acuerdo con su diseño constitucional y legal inicia con la apertura de la etapa de preinstrucción la cual concluye con el dictado del auto de formal prisión, en su caso, y de ahí comienzan las etapas de la instrucción y primera instancia, esta última culmina con el dictado de la sentencia definitiva o absolutoria. Este diseño constitucional brinda seguridad jurídica a las partes, las cuales conforme a lo establecido en la Constitución y en el Código Federal de Procedimientos Penales, una vez dictado el auto de formal prisión, tienen conocimiento que las pruebas que se ofrezcan y se desahoguen durante la etapa de instrucción del proceso penal, serán tomadas en cuenta hasta el dictado de la sentencia definitiva, con las cuales se condenará o absolverá a la persona.

**39.** En esa lógica es cuando nace el incidente de libertad por desvanecimiento de datos, el cual se considera una excepción a la regla constitucional anterior. Este incidente está previsto en el artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual establece:

**"Artículo 422.** La libertad por desvanecimiento de datos procede en los siguientes casos:

**"I.** Cuando en cualquier estado de la instrucción y después de dictado el auto de formal prisión aparezcan plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito; o,

**"II.** Cuando en cualquier estado de la instrucción y sin que hubieren aparecido datos posteriores de responsabilidad, se hayan desvanecido plenamente los considerados en el auto de formal prisión para tener al detenido como presunto responsable."



40. Como se ve, este incidente es un mecanismo procesal que permite que una persona no esté sujeta a proceso penal cuando los datos que fueron bastantes para comprobar el cuerpo del delito o su probable responsabilidad penal se hayan desvanecido plenamente.

41. La naturaleza jurídica del incidente materia de estudio, indica que es un derecho a favor de la persona procesada, en el supuesto de que aparezcan desvirtuados los datos que sustentaron el dictado de un auto de formal prisión. La forma en la que el cuerpo del delito o la probable responsabilidad de la persona procesada puede verse desvanecida dentro del proceso, para efectos del citado incidente, **es mediante pruebas que se aporten con posterioridad al dictado del auto de formal prisión, es decir, pruebas diversas a las ya existentes dentro del proceso.**

42. Por ende, a partir de que una de las obligaciones estatales para tutelar la presunción de inocencia reconocidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es "no restringir la libertad más allá de los límites necesarios",<sup>27</sup> este incidente tutela el derecho que tienen las personas gobernadas a no ser molestadas a menos de que en su contra exista una decisión fundada y motivada tal como lo establece el artículo 16 de la Constitución Política del País.<sup>28</sup>

43. Respecto a la figura del incidente de libertad por desvanecimiento de datos, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en el amparo en revisión 2145/2009, siguiendo los precedentes desde la Quinta Época, que esta figura se creó para permitir que antes del dictado de una sentencia, una persona sujeta a un procedimiento penal pueda recobrar su libertad o que quede sin efectos la declaratoria de sujeción a proceso.<sup>29</sup> El citado incidente está pensado para eventualmente detener un procedimiento iniciado con-

<sup>27</sup> Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C, No. 279, párrafo 342; Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C, No. 129, párrafo 75.

<sup>28</sup> Nota *Supra* 4.

<sup>29</sup> "Artículo 425. Cuando el inculpado solamente haya sido declarado sujeto a proceso, se podrá promover el incidente a que se refiere este capítulo, para que quede sin efecto esa declaración." Amparo en revisión 2145/2009, nota *Supra* 14.



tra una persona cuando ya no tiene ningún sentido, al haberse desvanecido plenamente los datos de prueba que sirvieron para comprobar el delito o su probable responsabilidad al momento del dictado del auto de formal prisión; esto es, impide que la persona inculpada tenga que pasar por todo un proceso penal y esperar al dictado de la sentencia para saber el desenlace de su situación jurídica.

**44.** Este criterio quedó plasmado en la tesis 1a. XIII/2010, de rubro y texto siguientes:

"INCIDENTE DE LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS. EL ARTÍCULO 422, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y DEBIDO PROCESO. El referido precepto establece que durante cualquier etapa de la instrucción y después del dictado del auto de formal prisión, procede el incidente de libertad por desvanecimiento de datos cuando aparezcan plenamente desvanecidos todos y cada uno de los medios de prueba que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito. Esta norma no transgrede el principio de presunción de inocencia, dado que la exigencia antes descrita no supone en modo alguno presumir la culpabilidad del reo, ya que eso sería lógicamente imposible dado que el incidente se dicta dentro de la instrucción, esto es, antes de que se le pueda considerar penalmente responsable. Más bien, la figura, cuando se cumple, está encaminada al fortalecimiento de este derecho, al permitir que mucho antes del dictado de una sentencia, una persona sujeta a un procedimiento penal pueda recobrar su libertad. Asimismo, la norma no genera ningún estado de incertidumbre en cuanto a su configuración lingüística, toda vez que se refiere inequívocamente a la desaparición o desvanecimiento de todos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito, sin que ninguno de los términos empleados sufra de notoria ambigüedad y sin que los conceptos utilizados por el legislador sean particularmente vagos. Por último, el mencionado precepto tampoco incurre en alguna violación respecto a los principios de seguridad jurídica y debido proceso, pues, por el contrario, la medida está pensada para eventualmente suspender un procedimiento incoado contra una persona cuando ya no tiene ningún sentido. Se trata de una medida que impide que un inculpado tenga que pasar





por todo un proceso penal cuando han desaparecido los medios de prueba con los que se contaba para mantenerlo en ese estado."<sup>30</sup>

45. Asimismo, esta Primera Sala reiteró lo anterior en el amparo en revisión 692/2012,<sup>31</sup> en el que sostuvo que el incidente de libertad por desvanecimiento de datos es un mecanismo de defensa que le permite a la persona inculpada, durante cualquier etapa de la instrucción y después del dictado del auto de formal prisión, **questionar** la permanencia de este último cuando aparezcan **plenamente desvanecidos todos y cada uno de los medios de prueba que sirvieron** para tener por acreditados el cuerpo del delito o la probable responsabilidad.

46. En el precedente en cita se indicó cómo es que se pueden desvanecer plenamente los datos, pues se señaló que el incidente puede ser procedente cuando mediante pruebas posteriores allegadas al proceso **se desvanezcan por completo** aquellas que sirvieron para decretar el auto de formal prisión en contra de la persona indiciada, por lo que si no se presenta prueba alguna posterior al auto de formal prisión que desvanezca las que se tuvieron en cuenta para su dictado, la libertad por desvanecimiento de datos no será procedente y el proceso penal en la etapa de instrucción seguirá su curso.

47. Los parámetros interpretativos asentados están reflejados en las tesis aisladas emitidas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros siguientes: "LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS." y "DESVANECIMIENTO DE DATOS."<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Nota *supra* 15.

<sup>31</sup> Amparo en revisión 692/2012. Tres de julio de dos mil trece. Primera Sala. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>32</sup> Estos criterios corresponden a las tesis que a continuación se detallan:

"LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS. Es indebido decretar la libertad por desvanecimiento de datos, fundándose en declaraciones de testigos que favorecen al procesado, oponiéndolas a la prueba testifical que le irroga perjuicio, porque esto es propio del fallo definitivo, ya que el desvanecimiento exige pruebas indubitables, absolutas, que destruyan, que aniquilen, las que sirvieron de base al proveído de bien preso.". Tesis aislada. Quinta Época. Registro digital: 305974. Primera Sala. Amparo en revisión 2254/49. Dos de diciembre de mil novecientos cuarenta y nueve. Mayoría de tres votos. Disidentes: Ministros Luis G. Corona y José Rebolledo.



**48.** Para esta Primera Sala el incidente de libertad por desvanecimiento de datos tiene sustento constitucional por ser en un medio a través del cual lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución Política del País puede quedar sin efectos durante la etapa de instrucción, porque el auto de formal prisión se mantendrá vigente siempre y cuando no se hayan desvanecido los datos que sirvieron para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona inculpada.

**49.** A la luz de este entendimiento se estudia la constitucionalidad del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales de acuerdo con los agravios que formula el recurrente.

### **B. Principios de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley**

**50.** El señor \*\*\*\*\* señala en sus agravios que el artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales vulnera los principios de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley, previstos en los artículos 14, tercer párrafo, y 16

"LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS. Conforme al artículo 547, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, procede la libertad por desvanecimiento de datos, cuando en el curso del proceso aparecen, por prueba plena e indubitable, desvanecidas todas las pruebas que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito; y si no se presenta prueba alguna posterior al auto de formal prisión, que venga a desvanecer las que se tuvieron en cuenta para dictar esa providencia, dicha libertad no procede legalmente, quedando vivas las pruebas que sirvieron de base para dictar el auto de formal prisión.". Tesis aislada. Quinta Época. Registro digital: 306040. Primera Sala. Amparo en revisión 1529/44. Once de octubre de mil novecientos cuarenta y cuatro. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro José María Ortiz Tirado.

"LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS. Si los elementos de prueba en que se funda la formal prisión dictada en contra del reo, no se anulan por las probanzas que con posterioridad se han allegado a la causa, es claro que los mismos sólo pueden ser materia de estudio en la sentencia definitiva que ponga fin al proceso, única oportunidad en la que podrá ser aquilatada de acuerdo con la ley.". Tesis aislada. Quinta Época. Registro digital: 306172. Primera Sala. Amparo en revisión 5151/44. Dieciséis de noviembre de mil novecientos cuarenta y cuatro. Unanimidad de cinco votos.

"DESVANECIMIENTO DE DATOS. Por desvanecimiento de datos no debe entenderse que se recaben pruebas que favorezcan más o menos al inculpado, sino posteriores que nulifiquen las que sirvieron para decretar la detención o la prisión preventiva, posteriores; y si éstas no destruyen de modo directo las que sirvieron de base para decretar la formal prisión, aun cuando favorezcan al inculpado, deben ser materia de estudio en la sentencia definitiva y no pueden servir para considerar desvanecidos los fundamentos de hecho, de la prisión motivada.". Tesis aislada. Quinta Época. Registro digital: 305613. Primera Sala. Amparo en revisión 8375/44. Doce de febrero de mil novecientos cuarenta y cinco. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro Fernando de la Fuente.



de la Constitución Política del País,<sup>33</sup> porque no define qué debe entenderse en las locuciones "plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el delito" (establecida en la fracción I del artículo impugnado) y que "se hayan desvanecido plenamente los considerados en el auto de formal prisión" (prevista en la fracción II del artículo impugnado); aspecto que, a su consideración, implica que los órganos jurisdiccionales interpreten el alcance y limitaciones del incidente.

51. Contrario a lo manifestado por el señor \*\*\*\*\* , el incidente de libertad por desvanecimiento de datos no vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues con su existencia y la forma en la cual está regulado, sí se garantiza que las autoridades actúen en el marco de los requisitos constitucionales y legales que se prevén para ese efecto, es por ello, por lo que es **infundado** su agravio.

52. La norma establece de forma clara cada uno de los requisitos para que una persona obtenga la libertad a través del incidente de libertad por desvanecimiento de datos, requisitos que se consideran adecuados, pues exponen qué elementos mínimos deben satisfacerse para obtener el incidente, lo que sujeta a la autoridad judicial a circunscribirse a éstos, aunado a que la indeterminación del lenguaje permite que, en la aplicación de la norma, los Jueces puedan determinar su concreción al caso. Asimismo, la norma señala que para que el incidente sea analizado la persona debe solicitarlo en cualquier etapa de la instrucción y para que éste sea fundado, **deben aparecer plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito o la responsabilidad de la persona.**

53. El adverbio "plenamente" se compone de la forma adjetiva "pleno" cuyo significado es sinónimo de "absoluto", "lleno" o "completo",<sup>34</sup> y que permite admitir que el desvanecimiento de cada uno de los datos **debe ser total**. Así, es claro que cada uno de los datos debe desvanecerse plenamente, lo que daría lugar a una

<sup>33</sup> Nota *Supra* 4.

<sup>34</sup> Diccionario de la Lengua Española, consultado en <https://dle.rae.es/pleno?m=form>.



eliminación prácticamente absoluta de todos los medios de prueba que sirvieron para acreditar el cuerpo del delito o hacer probable su responsabilidad.

**54.** Requisitos que esta Primera Sala determina que no vulneran la seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley, porque contrario a lo que sostiene el recurrente, estos requisitos sí son claros ya que establecen de forma idónea cómo una persona sujeta a un proceso penal durante la etapa de instrucción, ya no lo esté, lo anterior por haberse desvanecido los datos que sirvieron para sustentar el acto que le generaba una molestia (auto de formal prisión), esto sin necesidad de agotar todo el proceso penal y que se llegue al dictado de una sentencia, esto es, el incidente está pensado para eventualmente detener un procedimiento iniciado en contra de una persona cuando ya no tiene ningún sentido, y la libertad no se concederá por el hecho de que se hayan aportado con posterioridad pruebas que están dirigidas únicamente a cuestionar o restar el valor probatorio de las ya existentes, ya que éstas no son objeto de estudio del incidente de libertad por desvanecimiento de datos, sino materia de valoración de la sentencia definitiva.

**55.** El señor \*\*\*\*\* señala que la interpretación gramatical "los datos", que prevé el artículo impugnado es inadecuada, porque si se destruye un dato que sostiene fundamentalmente la acreditación del delito, el incidente debe declararse procedente.

**56.** Lo anterior es **infundado**, porque la interpretación gramatical "los datos", es adecuada, pues se refiere a aquellos datos eficaces (vistos como condiciones necesarias y suficientes) que llevaron a la comprobación del cuerpo del delito. Si se entienden así las cosas, no es lógicamente posible tener en cuenta que la norma debe interpretarse como si a un solo dato se refiriera, pues incluso, con la desaparición de uno de los datos sería posible acreditar el cuerpo del delito o la probable responsabilidad, si es que subsisten otros datos que apunten hacia tal fin.

**57.** En ese sentido, contrario a lo establecido por el recurrente, **no es posible concebir que la norma debe interpretarse como si a un solo dato se refiriera**, pues incluso, con la desaparición de uno de los datos sería posible acreditar el cuerpo del delito, si es que subsisten otros datos que apunten hacia



tal fin, por lo que para que sea fundado el incidente, los datos deben estar plenamente desvanecidos.

58. Ahora, si lo que el señor \*\*\*\*\* pretende es afirmar que la desaparición de un solo dato ha bastado para la desaparición del cuerpo del delito, tal cuestión sería materia de legalidad que escapa a la competencia de esta Primera Sala.

59. Es importante precisar que las pruebas que están dirigidas únicamente a cuestionar o restar el valor probatorio de las ya existentes, **no son objeto de estudio del incidente de libertad por desvanecimiento de datos, sino de la sentencia definitiva** que ponga fin al proceso, ya que las pruebas materia del citado incidente deben servir **para desvanecer por completo** las que sirvieron de base para acreditar el cuerpo del delito o la responsabilidad penal de la persona inculpada en el auto de formal prisión.

60. Por las razones expuestas, se considera que el artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales sí es claro porque no emplea términos ambiguos, además de que su redacción no genera ningún estado de incertidumbre en cuanto a su configuración lingüística, pues **se refiere inequívocamente al desvanecimiento de todos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal.**

61. Conviene tomar en cuenta que si la norma impugnada estableciera que bastaría con que se desvaneciera un dato entre todos los que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito, como lo pretende el recurrente, entonces se llegaría al extremo de considerar que las sentencias absolutorias en materia penal no tuvieran ningún sentido, ya que en cuanto se llegara a desvanecer un solo dato y se promoviera el incidente de libertad por desvanecimiento de datos, se evitaría el resto de la instrucción y la etapa de juicio.

62. A conclusiones similares llegó esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 2145/2009.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Nota *Supra* 14.



### C. Derecho a la presunción de inocencia y de acceso a la justicia

65. El señor \*\*\*\*\* expone que el artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales vulnera la presunción de inocencia de la persona procesada, porque no permite que se analicen los hechos y las pruebas que fueron consideradas para dictar el auto de formal prisión a efecto de verificar si existe alguna variación que haga atípica la conducta, por el contrario, se obliga a las personas a esperar el dictado de una sentencia definitiva, no obstante que desde antes puede acreditarse su inocencia.

66. Contrario a lo que el señor \*\*\*\*\* afirma, no se advierte que la norma vulnera el derecho de presunción de inocencia debido a que su estudio no conlleva un análisis previo sobre su culpabilidad, que es sabido, constituye una garantía de toda persona indiciada y procesada, mediante la cual se exige que el Estado no califique como culpable de la comisión de un delito a una persona sin antes haber reunido todos los elementos de prueba que comprueben cabalmente que la conducta de que se trata encuadra en algún tipo penal, pues el incidente se concentra en determinar si los datos que obran en la causa penal que sirvieron para la emisión del auto de formal prisión han desaparecido por completo; es decir, evita que se emita una sentencia condenatoria contra una persona o que ésta tenga que esperar hasta el momento que corresponda dictar la sentencia para que pueda ser deslindado del proceso penal, una vez que se acredita plenamente durante la instrucción que los datos empleados para dictar el auto de formal prisión se han desvanecido.

67. Por ende, a partir de que una de las obligaciones estatales para tutelar la presunción de inocencia reconocidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es "no restringir la libertad más allá de los límites necesarios",<sup>36</sup> este incidente tutela este derecho al permitir a la persona procesada obtener su libertad sin necesidad de sujetarla a todo el proceso penal, por lo que lejos de vulnerar el derecho de presunción de inocencia, lo protege.

<sup>36</sup> Nota *Supra* 27.



**68.** La norma no vulnera la presunción de inocencia **porque la tramitación del incidente no prejuzga sobre la responsabilidad de la persona solicitante**, pues el incidente se tramita y resuelve dentro de la etapa de instrucción del proceso penal, esto es, antes de que se le pueda considerar penalmente responsable, ya que aunque el incidente sea improcedente, la persona procesada seguirá siendo considerada inocente hasta que se emita una sentencia condenatoria en su contra, y quedar sujeta a un proceso penal, por las razones establecidas en el auto de formal prisión, el cual no es una determinación de la culpabilidad, tampoco vulnera el citado principio. Más bien, la figura, cuando se cumple, está encaminada al fortalecimiento de la presunción de inocencia, pues permite que mucho antes del dictado de una sentencia, una persona sujeta a un procedimiento penal pueda recobrar su libertad.

**69.** El artículo impugnado no incide sobre los requisitos que las pruebas de cargo tienen que satisfacer para desvirtuar la hipótesis de inocencia de la persona procesada, tampoco incide en las características que deben reunir los medios de prueba y quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de cargo válida.

**70.** Lo anterior revela que el legislador secundario al poner un estándar de prueba alto para hacer fundado el incidente de libertad por desvanecimiento de datos, esto es, al establecer que el incidente procede cuando aparezcan **plenamente** desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito o la responsabilidad penal de una persona en el auto de formal prisión, atendió de modo adecuado a la razonabilidad del proceso penal, es decir, que para la emisión del auto de formal prisión en contra de una persona, se requiere de datos bastantes que acrediten el cuerpo del delito y hagan probable la responsabilidad de la persona, con lo cual se inicia el proceso penal y, por regla general, concluye con el dictado de una sentencia en donde el estándar probatorio es el más alto.

**71.** Para la procedencia del incidente, el estándar debe ser igual de rígido, porque con su procedencia se dejará en libertad a una persona o ya no estará sujeta a proceso, siempre y cuando se desvanezcan todos y cada uno de los datos que sirvieron para la emisión del auto de formal prisión, lo cual de ningún modo vulnera la presunción de inocencia.



**72.** Esta Primera Sala considera que no le asiste razón al señor \*\*\*\*\* al afirmar que la norma vulnera el derecho de acceso a la justicia porque no permite el análisis de la inocencia de la persona procesada sino hasta el momento del dictado de una sentencia, no obstante, que puede realizarse antes. Lo anterior, porque la finalidad del incidente es justo que la persona procesada pueda dejar de estar sujeta al proceso penal, pero cumpliendo las reglas establecidas para el incidente de libertad referido, con el cual lejos de vulnerar el citado principio, lo maximiza en virtud de que da la posibilidad a las personas procesadas de obtener su libertad o de no estar sujetas a proceso antes del dictado de la sentencia.

**73.** Tampoco vulnera el acceso a la justicia porque la finalidad del incidente es que el requisito de que todos los datos valorados en el auto de formal prisión se hayan desvanecido, sí permite la tutela de otros derechos humanos como el de la libertad, pues el requisito es congruente con la exigencia reconocida por la jurisprudencia de Corte Interamericana de los Derechos Humanos respecto a que una persona debe estar sujeta a un proceso sólo si existen indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que ha participado en el ilícito que se investiga.<sup>37</sup> Por ende, si los indicios que permitieron que a la persona procesada se le dictara auto de formal prisión se desvanecen, el incidente de libertad por desvanecimiento de datos será la vía para que la persona procesada obtenga su libertad, de ahí que no le asista razón al señor \*\*\*\*\* , al afirmar que la norma vulnera el acceso a la justicia al impedir el ejercicio de derechos como la libertad.

**74.** Ahora, no por el hecho de que el incidente de libertad por desvanecimiento de datos exija que se cumplan plenamente sus requisitos quiere decir que vulnera el acceso a la justicia, ya que contrario a lo establecido en el agravio del

<sup>37</sup> Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C, No. 206, párrafo 111; Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C, No. 170, párrafo 101; Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C, No. 275, párrafo 159.





recurrente, el incidente de libertad por desvanecimiento de datos tutela el acceso a la justicia al permitir en su contexto normativo que una persona pueda dejar de estar sujeta a un proceso penal cuando los datos que sustentaron el auto de formal prisión dictado en su contra se han desvanecido.

**75.** Por las razones expuestas, esta Primera Sala reconoce la constitucionalidad del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales.

## V. RESERVA DE JURISDICCIÓN

**76.** Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de origen, respecto de los tópicos de legalidad que subsistan; por tanto, devuélvanse los autos para que, dentro del ámbito de su competencia, se pronuncie en relación con los correspondientes planteamientos.

## VI. DECISIÓN

**77.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar infundados los agravios, no procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al señor \*\*\*\*\*.

Por lo anteriormente 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 al señor \*\*\*\*\* en contra del artículo 422 del Código Federal de Procedimientos Penales, en términos del apartado **IV** de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, en términos del último considerando de esta ejecutoria.



**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, vuelvan 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 cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se apartó de los párrafos cincuenta y cinco a sesenta y uno, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

**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 1a./J. 24/2014 (10a.), 1a./J. 10/2006, 2a./J. 144/2006 y aislada 1a. XIII/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 497 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIII, marzo de 2006, página 84; XXIV, octubre de 2006, página 351 y XXXI, febrero de 2010, página 119, respectivamente.

Las tesis aisladas de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", "LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS." y "DESVANECIMIENTO DE DATOS." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 14, Tercera Parte, página 37, con número de registro digital: 818545; Quinta Época, Tomos LV, página 2129, con número de registro digital: 310602; LXXXII, página 3353, con número de registro digital: 306172; LXXXII, página 948, con número de registro digital:



306040; CII, página 1803, con número de registro digital: 305974 y LXXXIII, página 2512, con número de registro digital: 305613, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 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 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **INCIDENTE DE LIBERTAD POR DESVANECIMIENTO DE DATOS. EL ARTÍCULO 422 DEL ABROGADO CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE LO REGULABA, GARANTIZA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.**

Hechos: A una persona se le dictó auto de formal prisión conforme al sistema penal mixto, y durante la instrucción del proceso solicitó el incidente de libertad por desvanecimiento de datos previsto en el artículo 422 del abrogado Código Federal de Procedimientos Penales, al considerar que estaban plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito y su presunta responsabilidad. El incidente se declaró infundado en primera y segunda instancias. Inconforme, la persona procesada promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó la inconstitucionalidad de la norma al considerarla violatoria del derecho de acceso a la justicia porque no puede obtener su libertad sino hasta el momento del dictado de la sentencia definitiva.

Criterio jurídico: El artículo 422 del abrogado Código Federal de Procedimientos Penales, que regulaba el incidente de libertad por desvanecimiento de datos, garantiza el derecho de acceso a la justicia porque dicho incidente constituye una vía por la cual las personas procesadas pueden obtener su libertad sin tener que esperar al dictado de la sentencia si es que se concluye que los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito o su presunta responsabilidad han quedado plenamente desvanecidos.

Justificación: El artículo 422 del abrogado Código Federal de Procedimientos Penales establecía que durante cualquier etapa de la instrucción y



después del dictado del auto de formal prisión procede el incidente de libertad por desvanecimiento de datos cuando se hayan desvanecido plenamente todos y cada uno de los elementos de prueba que sirvieron en su momento para comprobar el cuerpo del delito o la presunta responsabilidad de la persona procesada. Ahora, el hecho de que el referido incidente exija que se desvanezcan plenamente los elementos que sirvieron para someter a una persona al proceso, no vulnera el acceso a la justicia ya que permite que una persona inculpada pueda dejar de estar sujeta a un proceso penal cuando los datos que sustentaron el auto de formal prisión dictado en su contra se han desvanecido. Por el contrario, el incidente maximiza este derecho, pues si los indicios que justificaron el auto de formal prisión se desvanecen, el incidente de libertad por desvanecimiento de datos constituye una vía para que la persona procesada obtenga su libertad antes del dictado de la sentencia. Además, el incidente en mención permite la tutela de otros derechos humanos, como el de la libertad, pues es congruente con la exigencia reconocida por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de *Derechos Humanos en el caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*, en torno a que una persona debe estar sujeta a un proceso sólo si existen indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que ha participado en la comisión del ilícito que se investiga.

#### 1a./J. 93/2022 (11a.)

Amparo en revisión 400/2021. Rigoberto Mena Abraham. 9 de marzo de 2022. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se apartó de algunos párrafos, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Edwin Antony Pazol Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 93/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de junio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**LIBERTAD DE COMERCIO. LA PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE *CANNABIS* PARA LA PRODUCCIÓN DE SUS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES Y FINES DISTINTOS A LOS MÉDICOS Y CIENTÍFICOS INCIDE, *PRIMA FACIE*, EN EL CONTENIDO DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.**

**PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE *CANNABIS* PARA PRODUCIR PRODUCTOS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES. ES UNA MEDIDA IDÓNEA PARA PROCURAR LA SALUD DE LAS PERSONAS Y PROTEGER EL ORDEN PÚBLICO.**

**PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE *CANNABIS* PARA PRODUCIR PRODUCTOS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES. NO ES UNA MEDIDA NECESARIA PARA PROCURAR LA SALUD NI PROTEGER EL ORDEN PÚBLICO.**

**PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE *CANNABIS* PARA PRODUCIR PRODUCTOS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES. PERSIGUE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**

AMPARO EN REVISIÓN 355/2020. 1 DE DICIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ



**MENA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES Y ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA.**

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

### **SENTENCIA**

En la que resuelve el amparo en revisión **355/2020** interpuesto por \*\*\*\*\* , en contra de la sentencia dictada por el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, de dos de septiembre de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

### **I. ANTECEDENTES**

1. **Solicitud.** Mediante escrito presentado el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, \*\*\*\*\* , presentó ante la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, una solicitud para llevar a cabo la siembra, cosecha y comercialización de *cannabis* sativa L (Cáñamo) con fines de procesamiento industrial y que contengan concentraciones menores al 1 % de THC; el procesamiento del cáñamo con concentraciones menores al 1 % de THC para la extracción de cannabidiol o CBD; la comercialización de aceite de CBD como insumo para procesos industriales; e importación y/o adquisición en territorio nacional de semillas para la siembra, cultivo y cosecha de cáñamo con concentraciones menores al 1 % de THC.

2. **Contestación.** En respuesta a dicha solicitud, el siete de enero de dos mil diecinueve, le fue notificado el oficio \*\*\*\*\* , emitido por el subdirector Ejecutivo de Legislación y Consulta de la Coordinación General Jurídica y Consultiva de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, a través del cual, señaló en esencia lo siguiente:

"Sobre el particular, le comento que con fecha diecinueve de junio de dos mil diecisiete, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 'Decreto por



el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal' que establece disposiciones para el uso y consumo de la *cannabis* con fines médicos, de investigación científica e industriales.

"Dicho decreto eliminó del artículo 237 de la Ley General de Salud, la prohibición de las actividades como la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana.

"Asimismo modificó el artículo 245 de la Ley General de Salud reclassificando al tetrahidrocannabinol (THC) en función de su concentración, es decir de ser considerada una sustancia con valor terapéutico escaso o nulo lo clasifica en la fracción II como una sustancia que tiene gran valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública, para las concentraciones superiores al 1 %; para el caso de concentraciones iguales o menores al 1 %, lo reclasificó en la fracción IV, es decir que tienen aplicaciones terapéuticas y constituyen un problema menor para la salud pública; finalmente se agregó un último párrafo a la fracción V del mismo artículo estableciendo que los productos que contengan derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria.

"La misma reforma adicionó el artículo 235 Bis donde establece que la Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana, entre las cuales se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos.

"Por otro lado se reformó el artículo 198 del Código Penal Federal estableciendo en su último párrafo que la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos con los términos y condiciones de autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal.



"De lo antes expuesto se observa que al no haber una permisión expresa en la Ley General de Salud, pero sí una limitación en el Código Penal Federal, el cultivo será permisible únicamente para fines médicos y científicos, toda vez que la legislación ante la posibilidad de llevar a cabo algunas de las actividades solicitadas en su escrito de petición y que se encuentran en los incisos a), b), c) y d), del presente oficio. En ese sentido, se niega la autorización solicitada para llevar a cabo todas y cada una de las actividades antes mencionadas.

"No omito mencionarle que si es de su interés fabricar o comercializar productos con CBD, es posible tramitar ante esta autoridad la evaluación sanitaria a través de la cual se puede lograr la importación de materias primas con CBD, siempre que las mismas contengan menos de 1 % de THC."

## II. TRÁMITE

3. PRIMERO.—**Demanda de amparo indirecto.** Por escrito presentado el quince de enero de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México,<sup>1</sup> \*\*\*\*\* , por conducto de su representante legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

"III. Autoridades responsables:

"1. Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

"2. Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión.

"3. Titular del Poder Ejecutivo Federal.

"4. Director del Diario Oficial de la Federación.

"5. Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

<sup>1</sup> Escrito de demanda, juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* . Foja 2.





"6. Subdirector Ejecutivo de Legislación y Consulta de la Coordinación General Jurídica de la Cofepris.

"IV. Actos reclamados:

"**A)** De las autoridades señaladas en los puntos 1) a 4) del apartado anterior se les reclama, respectivamente, la aprobación, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete de las reformas a la Ley General de Salud, específicamente por lo que hace a sus artículos 237, párrafo primero, 245, fracciones I, II y IV, 290 y la adición del artículo 235 Bis y un segundo párrafo a la fracción V del artículo 245 y del Código Penal Federal en su artículo 198, último párrafo.

"**B)** Del comisionado federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, se reclama la expedición de los Lineamientos para el Control Sanitario de la *Cannabis* y derivados de la misma (en adelante lineamientos o lineamientos de la Cofepris) emitidos el pasado treinta de octubre de dos mil dieciocho, específicamente, se reclaman los artículos 5, 6, 24, 35, 42, 43, 44, 44, 46 y 48. (sic)

"**C)** Del subdirector Ejecutivo de Legislación y Consulta de la Coordinación General Jurídica y Consultiva de la Cofepris, la emisión y expedición del oficio número \*\*\*\*\* , de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho y notificado el siete de enero de dos mil diecinueve."

4. La quejosa invocó como derechos fundamentales violados los previstos en los artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana, el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los artículos 1o., 5o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. SEGUNDO.—**Trámite y resolución del amparo indirecto.** Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, quien mediante acuerdo de **dieciséis de enero de dos mil diecinueve**<sup>2</sup> admitió par-

<sup>2</sup> Acuerdo de dieciséis de enero de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* . Foja 105.



cialmente a trámite la demanda de amparo y la registró bajo el expediente \*\*\*\*\*. Desechó la demanda respecto de la autoridad director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación, al considerar que el acto reclamado consistente en la *publicación* del decreto que reforma a la Ley General de Salud y el Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete; específicamente por lo que hace a los artículos 237, párrafo primero, 245, fracciones I, II y IV, 290 y la adición del artículo 235 Bis y un segundo párrafo a la fracción V del artículo 245 de la mencionada ley y 198, último párrafo, del citado código el diecinueve de junio de dos mil diecisiete; se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción III de la Ley de Amparo.

6. En dicho proveído solicitó al resto de las autoridades sus informes justificados; se dio la intervención al agente del Ministerio Público de la Federación y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

7. Por acuerdo de **seis de febrero de dos mil diecinueve**,<sup>3</sup> el Juez de Distrito **admitió la prueba pericial** en materia de química farmacéutica biológica ofrecida por la quejosa, y en preparación de la misma, tuvo como perito de su parte a la licenciada \*\*\*\*\* , por otro lado, requirió a la Coordinación General de Servicios Periciales de la Fiscalía General de la República, para que designara un perito en materia química farmacéutica biológica, para que actuara en auxilio de las labores de ese juzgado; finalmente, apercibió a las partes que en caso de no designar perito de su parte, se les tendría por adheridas al dictamen que, en su caso, emitiera el perito oficial.

8. En auto de **ocho de febrero de dos mil diecinueve**,<sup>4</sup> el Juez Federal agregó a los autos el acta de comparecencia de la perito designada por la quejosa, en la que protestó y aceptó el cargo conferido y la requirió para que dentro del término de diez días, rindiera su dictamen.

<sup>3</sup> Acuerdo de seis de febrero de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* . Foja 136.

<sup>4</sup> Acuerdo de ocho de febrero de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* . Foja 155.



9. Posteriormente, mediante proveído de trece de febrero de dos mil diecinueve,<sup>5</sup> el Juzgado de Distrito **tuvo por ampliada la demanda** de amparo promovida por la quejosa respecto de las siguientes autoridades y actos.

"D. De la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la omisión de aprobar las reformas al artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

"E. El Ejecutivo Federal, la aprobación y expedición, en uso de facultades extraordinarias otorgadas mediante decreto de dos de enero de mil novecientos treinta y uno, del Código Penal Federal en general y, en especial, del último párrafo del artículo 198 del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete."

10. En auto de **veintidós de febrero de dos mil diecinueve**,<sup>6</sup> el Juez Federal tuvo por recibido el oficio signado por la delegada del presidente de la República, mediante el cual propuso como perito en materia química farmacéutica biológica a \*\*\*\*\* , a quien requirió para que aceptara y protestara dicho cargo.

11. Mediante proveído de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve,<sup>7</sup> el Juzgado de Distrito tuvo por rendido el dictamen pericial en materia de química farmacéutica biológica de la perito designada por la parte quejosa, y la requirió para que compareciera ante el Juzgado de Distrito, a fin de que ratificara su dictamen.

12. El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, se levantó el acta de comparecencia de la mencionada perito, en la que se asentó la ratificación de su dictamen; y mediante proveído de esa misma fecha se agregó a los autos.

<sup>5</sup> Acuerdo de trece de febrero de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , Foja 181.

<sup>6</sup> Acuerdo de veintidós de febrero de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , Foja 216.

<sup>7</sup> Acuerdo de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , Foja 234.



13. En auto de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve,<sup>8</sup> el Juzgado de Distrito agregó a los autos el acta de comparecencia levantada en esa misma fecha, de la perito designada por el presidente de la República en la que manifestó la aceptación y protesta del cargo conferido.

14. En auto de veintidós de marzo de dos mil diecinueve,<sup>9</sup> el secretario del juzgado en funciones de Juez de Distrito, tuvo por recibido el dictamen rendido por la perito designada por el presidente de la República, y la requirió para que compareciera al local de ese juzgado federal a fin de que ratificara su dictamen.

15. El **veintisiete de marzo de dos mil diecinueve**, se levantó el acta de comparecencia del perito designado por el presidente de la República, en la que se asentó la ratificación de su dictamen, la cual se agregó a los autos mediante proveído del día veintiocho siguiente.

16. Asimismo, en el citado acuerdo de **veintidós de marzo de dos mil diecinueve**, se agregó al expediente el escrito signado por el perito **\*\*\*\*\***, el cual manifestó encontrarse en posibilidad de fungir como perito oficial en materia de química farmacéutica biológica.

17. Mediante acuerdo de veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, se agregó a los autos el acta de comparecencia, por medio de la cual, **\*\*\*\*\***, perito en materia de química farmacéutica biológica, del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y tuvo por ratificado su dictamen pericial.

18. Por acuerdo de **veintitrés de abril de dos mil diecinueve**,<sup>10</sup> el Juzgado de Distrito agregó a los autos el dictamen pericial rendido por el perito oficial y acta de comparecencia levantada el veintidós del citado mes y año, en la que se asentó la ratificación de dicho dictamen.

<sup>8</sup> Acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto **\*\*\*\*\***. Foja 264.

<sup>9</sup> Acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto **\*\*\*\*\***. Foja 388.

<sup>10</sup> Acuerdo de veintitrés de abril de dos mil diecinueve, en el juicio de amparo indirecto **\*\*\*\*\***. Foja 407.



19. Posteriormente, en auto de **veinticuatro de abril de dos mil diecinueve**, el Juzgado de Distrito agregó al expediente el acta levantada el veintitrés del mismo mes y año, en la que se asentó la comparecencia de la perito designada por el presidente de la República, en la que manifestó ratificar en todas y cada una de sus partes el escrito recibido en la Oficialía de Partes de ese órgano jurisdiccional del quince de abril del citado año, mediante el cual aclaró su dictamen y reconoció como suya la firma que lo calza.

20. Finalmente, el Juez de Distrito emitió sentencia, terminada de engrosar el dos de septiembre de dos mil diecinueve,<sup>11</sup> en la que:

- Determinó por una parte **sobreseer** en el juicio de amparo y, por otra, **negar** el amparo y la protección de la Justicia Federal contra el decreto que reforma a la Ley General de Salud y el Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete; específicamente por lo que hace a los artículos 237, párrafo primero, 245, fracciones I, II y IV, 290 y la adición del artículo 235 Bis y un segundo párrafo a la fracción V del artículo 245 de la ley mencionada y 198, último párrafo, del citado código, así como su aplicación, consistente en la emisión del oficio \*\*\*\*\* , de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, por los motivos expuestos en el considerando séptimo de esta sentencia.

21. TERCERO.—**Recurso de revisión principal.** Inconforme con la anterior determinación, la quejosa, por conducto de su autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, interpuso recurso de revisión el **diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve**.<sup>12</sup>

22. Por razón de turno, correspondió conocer del recurso al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el que por auto de presidencia de nueve de octubre de dos mil diecinueve, se admitió a trámite bajo el toca de amparo en revisión **RA.** \*\*\*\*\* .<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Sentencia, juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* . Foja 540.

<sup>12</sup> Amparo en revisión \*\*\*\*\* . Foja 3.

<sup>13</sup> Ibidem. Foja 119.



23. Mediante acuerdo de diez de diciembre de dos mil diecinueve, el presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tuvo por recibido el escrito del autorizado de la parte quejosa, mediante el cual hizo saber que su representada solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerza de oficio la facultad de atracción para que reasuma su competencia sobre el recurso de revisión derivado del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , por lo que estableció que hasta tanto informara el Máximo Tribunal respecto de tal determinación, proveería en relación a la suspensión del dictado de la resolución.

24. Mediante auto de veintiséis de febrero de dos mil veinte,<sup>14</sup> los integrantes de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acordaron desechar la petición de la solicitud para que este Alto Tribunal reasumiera su competencia, ante la falta de legitimación del autorizado de la quejosa.

25. CUARTO.—**Resolución del Tribunal Colegiado de Circuito.** El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitió la resolución correspondiente al uno de junio de dos mil veinte,<sup>15</sup> en la que determinó lo siguiente:

"PRIMERO.—En la materia de la competencia de este Tribunal Colegiado, se revoca la sentencia recurrida.

"**SEGUNDO.**—Se declara la legal incompetencia de este tribunal para conocer del recurso de revisión respecto del problema de constitucionalidad de los artículos 235 Bis; 237, párrafo primero; 245, fracciones I, II, IV y V en su segundo párrafo y 290 de la Ley General de Salud, así como el diverso 198, último párrafo, del Código Penal Federal.

"**TERCERO.**—Remítanse los autos a la honorable **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, para los efectos legales procedentes."

<sup>14</sup> Ibidem. Foja 181.

<sup>15</sup> Ibidem. Foja 227.



26. QUINTO.—**Trámite del recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de **siete de septiembre de dos mil veinte**,<sup>16</sup> el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el recurso de revisión bajo el expediente **355/2020** y determinó que era procedente asumir la competencia originaria de este Alto Tribunal para conocer del asunto del recurso de revisión que hizo valer la quejosa; turnó el expediente para su estudio a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

27. SEXTO.—**Avocamiento.** Por acuerdo de dos de diciembre de dos mil veinte,<sup>17</sup> el presidente de la Primera Sala de este Alto Tribunal, determinó el avocamiento del asunto y ordenó enviar los autos a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para elaborar el proyecto de sentencia respectivo.

### III. CONSIDERACIONES

28. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer los recursos de revisión en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, primer párrafo, de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a), en relación con el 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, en términos de lo establecido en los artículos quinto y décimo segundo, del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno;<sup>18</sup> y conforme a lo previsto en el Acuerdo General Plenario Número 5/2013, punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, 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, de diversos artículos de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>16</sup> Acuerdo presidencial inicial (admisión y turno) AR. **355/2020**. Foja 140.

<sup>17</sup> Acuerdo presidencial inicial (avocamiento) AR. **355/2020**. Foja 194.

<sup>18</sup> En adelante, cualquier referencia a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se entenderá a la ley abrogada.



29. Cabe señalar que aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que *–al igual que los amparos directos en revisión–* los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que, si el recurso que nos ocupa se turnó a una Ministra adscrita a esta Primera Sala, y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno; entonces, en términos de lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

30. Además, también es importante precisar que, aunque existe jurisprudencia sobre la constitucionalidad de algunos de los preceptos enunciados, no se está en el supuesto de delegación a Tribunales Colegiados previsto en el punto cuarto, fracción I, incisos C) y D), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que en la referida jurisprudencia sólo se analizó la constitucionalidad de tales disposiciones en lo relativo al uso lúdico de la marihuana.

31. SEGUNDO.—**Oportunidad y Legitimación.** Es innecesario analizar la legitimación y la oportunidad en la interposición del recurso de revisión, en atención a que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ya se pronunció al respecto.<sup>19</sup>

32. TERCERO.—**Corrección de incongruencia.** A juicio de la Primera Sala de este Alto Tribunal existen incongruencias en las sentencias del Juez de Distrito y del Tribunal Colegiado, que deben repararse.

33. Lo anterior, en términos de la jurisprudencia P./J. 3/95, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR."<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Sentencia del amparo en revisión \*\*\*\*\* . Foja 18.

<sup>20</sup> Cuyo texto es el siguiente:





34. En esa tónica, esta Primera Sala con sustento en la citada jurisprudencia y en el artículo 76 de la Ley de Amparo advierte que, en los conceptos de violación se cuestiona la inconstitucionalidad del sistema de prohibiciones que le impiden la siembra, cosecha y cultivo de *cannabis*, en concentraciones iguales o menores al 1 % de THC, para fines distintos a los científicos y médicos. Sin embargo, la impetrante omitió señalar como actos reclamados destacados los numerales 235 y 247 de la Ley General de Salud, los cuales en su último párrafo, también prevén esa prohibición.<sup>21</sup> No obstante, en anteriores instancias no fue

"De acuerdo con los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, los que se apreciarán tal como aparezcan probados, ante la autoridad responsable, por lo que si el Juez de Distrito, en su sentencia, contraviene esos ordenamientos, y no resuelve sobre alguno de tales actos, o no los aprecia correctamente, los agraviados al interponer la revisión están en aptitud de invocar el agravio correspondiente y si, además, no se aprecia que alguna de las partes que debió intervenir en el juicio de garantías haya quedado inaudita, no procede ordenar la reposición del procedimiento en los términos del artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo; pues tal falta de análisis no constituye una violación procedimental porque no se refiere a la infracción de alguna regla que norme la secuela del procedimiento, ni a alguna omisión que deje sin defensa al recurrente o pueda influir en la resolución que deba dictarse en definitiva; **sino que lo que es susceptible es que la autoridad revisora se sustituya al Juez de amparo y efectúe el examen de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación**, según lo previsto en la fracción I, del artículo invocado, conforme al cual no es dable el reenvío en el recurso de revisión.

"Contradicción de tesis 2/93. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. 7 de septiembre de 1994. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Pablo Galván Velázquez.

"El Tribunal Pleno en su sesión privada del jueves veintisiete de abril de mil novecientos noventa y cinco asignó el número 3/1995 a esta tesis de jurisprudencia aprobada al resolver la contradicción de tesis número 2/93. México, Distrito Federal, a veintiocho de abril de mil novecientos noventa y cinco."

<sup>21</sup> **"Artículo 235. La siembra, cultivo, cosecha**, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

"...

**"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."**

**"Artículo 247. La siembra, cultivo, cosecha**, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

"...



advertida esa circunstancia. Por tanto, tales numerales, también serán considerados como actos reclamados, para efectos del pronunciamiento de fondo respectivo.

35. CUARTO.—**Estudio de improcedencia omitido por el Tribunal Colegiado del conocimiento.** Se advierte de autos que, respecto de algunas de las causas de improcedencia invocadas por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, cuyo estudio fue omitido por el Juez de Distrito y por el propio Tribunal Colegiado del conocimiento, lo cual es una cuestión de *competencia delegada*, en términos de lo establecido en el punto Noveno, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

36. No obstante la aludida omisión, con la finalidad de no retardar más la resolución de este asunto y cumplir con la prontitud en la impartición de justicia, esta Primera Sala reasume competencia para pronunciarse al respecto, con fundamento en los artículos 17 constitucional, 83, párrafo segundo, de la Ley de Amparo y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción III y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

37. Pues bien, en su informe con justificación, la Cámara de Diputados argumentó que el acto reclamado a esa autoridad *consistente en la aprobación de la Ley General de Salud, es constitucional toda vez que se realizó con estricto apego al procedimiento y facultades que al efecto establecen los artículos 71, 72 y 73, fracciones XVI y XXXI, en relación con el artículo 4o., cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigentes en la fecha en que se realizó el acto reclamado por lo que no se causa agravio a los derechos fundamentales y las garantías individuales de la parte quejosa.*

38. La Cámara de Senadores argumentó que *los actos reclamados consistentes en la discusión, votación y aprobación de la Ley General de Salud, es constitucional toda vez que se realizó con estricto apego al procedimiento y*

---

"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud."



*facultades que al efecto establece en los artículos 71, 72 y 73 fracción XXXI, en relación con el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigentes en la fecha en que se realizó el acto reclamado, por lo que no se causa perjuicio a las garantías individuales y a los derechos fundamentales de la parte quejosa.*

39. Si bien las autoridades responsables no citaron el fundamento, esos argumentos inequívocamente se refieren a la causa de improcedencia de *falta de interés jurídico*, prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

40. Ahora, no obstante que el Juez Federal se pronunció respecto al interés jurídico de la parte quejosa, lo cierto es que no hizo alusión a esa misma causal en los términos en que fue planteada por las autoridades legislativas en comentario. Son parcialmente **fundadas** las causales de improcedencia invocadas por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Como se desprende de los antecedentes narrados, la quejosa reclamó los artículos 237, párrafo primero, 245, fracciones I, II y IV, 290 y la adición del artículo 235 Bis y un segundo párrafo a la fracción V del artículo 245 de la Ley General de Salud, y el artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, como actos destacados y con motivo de su primer acto de aplicación.

41. Esos artículos, salvo los numerales 237, primer párrafo, 245, fracción I y 290 de la Ley General de Salud, fueron el fundamento del oficio reclamado, por medio del que se negó a la quejosa la autorización que solicitó a la Cofepris.

42. Luego, esas normas, con las salvedades antes precisadas, como sistema normativo, sí afectan el interés jurídico de la impetrante, pues constituyen el obstáculo jurídico que le impide obtener la autorización que solicitó para sembrar, cultivar y cosechar *cannabis sativa* L (cáñamo) con fines industriales y que contengan concentraciones menores al 1 % de THC. Esto, al margen de si hubo, o no violaciones al procedimiento legislativo pues, si bien en la ampliación de la demanda se reclamó la omisión de aprobar las reformas al artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de junio de dos mil diecisiete, respecto a ese acto, el Tribunal Colegiado confirmó el sobreseimiento decretado por el Juez Federal (por inexistencia del acto).



43. Sin embargo –como se anticipó– en lo atinente a los numerales 237, primer párrafo, 245, fracción I y 290, de la Ley General de Salud, se actualiza la causal de improcedencia en comento, en razón de que, con independencia de que algunos hubiesen sido citados como sustento de la negativa de autorización de referencia, no contienen la prohibición cuya inconstitucionalidad alega la quejosa.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> **"Artículo 237.** Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones. ..."

**"Artículo 245.** En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos: (Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

Denominación Común Internacional	Otras Denominaciones Comunes o Vulgares	Denominación Química
Catinona	No tiene	(-)-a-aminopropiofenona.
Mefedrona	4- Metilmetcatitona	2-methylamino-1ptolypropan-1-one
No tiene	DET	n,n-dietiltriptamina
No tiene	DMA	dl-2,5-dimetoxi-â-metilfeniletilamina.
No tiene	DMHP	3-(1,2-dimetilhetil)-1-hidroxi-7,8,9,10-tetrahidro-6,6,9-trimetil-6H dibenzo (b,d) pirano.
No tiene	DMT	n,n-dimetiltriptamina.
Brolamfetamina	DOB	2,5-dimetoxi-4-bromoanfetamina.
No tiene	DOET	d1-2,5-dimetoxi-4-etil-â-metilfeniletilamina.
(+) Lisergida	LSD, LSD-25	(+)-n,n-dietilisergamida-(dietilamida del ácido d-lisérgico).



No tiene	MDA	3,4-metilenodioxianfetamina.
Tenametamina	MDMA	dl-3,4-metilendioxi-n,-dimetilfeniletilamina.
No tiene	Mescalina (peyote; lo-phophora williams II; anhalonium williams II; anhalonium lewin II.	3,4,5-trimetoxifenetilamina.
No tiene	MMDA	dl-5-metoxi-3,4-metilendioxi-â-metilfeniletilamina.
No tiene	Parahexilo	3-hexil-1-hidroxi-7,8,9,10-tetrahidro-6,6,9-trimetil-6h-dibenzo [b,d] pirano.
Eticlidina	PCE	n-etil-1-fenilciclohexilamina.
Roliclidina	PHP, PCPY	1-(1-fenilciclohexil) pirrolidina.
No tiene	PMA	4-metoxi-â-metilfenile-tilamina.
No tiene	Psilocina, psilotsina	3-(2-dimetilaminoetil)-4-hidroxi-indol.
Psilocibina	Hongos alucinantes de cualquier variedad botánica, en especial las especies psilocybe mexicana, stopharia cubensis y conocybe, y sus principios activos.	fosfato dihidrogenado de 3-(2-dimetil-aminoetil)-indol-4-ilo.
No tiene	STP, DOM	2-amino-1-(2,5 dimetoxi-4-metil) fenilpropano.
Tenoclidina	TCP	1-[1-(2-tienil) ciclohexil]-piperidina.
Canabinoides Sintéticos	K2	
No tiene	TMA	dl-3,4,5-trimetoxi--metilfeniletilamina.
Piperazina TFMPP	No tiene	1,3- trifluoromethylphenylpiperazina



44. QUINTO.—**Cuestiones necesarias para resolver.** A fin de resolver sobre el fondo del presente asunto, se sintetizan los conceptos de violación, las consideraciones del Juez de Distrito del conocimiento y los agravios conducentes del recurso de revisión.

45. **Conceptos de violación.** En la demanda de amparo se hicieron valer los siguientes conceptos de violación, argumentos que enseguida se sintetizan.<sup>23</sup>

• **Primero.** Los artículos reclamados de la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, violan el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1o. y 2o. de la Conven-

Piperonal o heliotropina		
Isosafrol		
Safrol		
Cianuro de bencilo		
alfa-Fenilacetacetoneitrilo (APAAN)		

"Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores químicos y en general los de naturaleza análoga."

"... **Artículo 290.** La Secretaría de Salud otorgará autorización para importar estupefacientes, sustancias psicotrópicas, productos o preparados que los contengan, incluyendo los derivados farmacológicos de la *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, exclusivamente a:

"I. Las droguerías, para venderlos a farmacias o para las preparaciones oficinales que el propio establecimiento elabore; y,

"II. Los establecimientos destinados a producción de medicamentos autorizados por la propia secretaría.

"Su proceso quedará sujeto a lo establecido en los capítulos V y VI de este título, quedando facultada la propia secretaría para otorgar autorización en los casos especiales en que los interesados justifiquen ante la misma la importación directa."

<sup>23</sup> Juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.



ción Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, así como al diverso 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al prever una categoría sospechosa y discriminatoria.

- La quejosa adujo, que la categoría sospechosa creada por el legislador (quienes utilicen el producto para fines médicos o científicos) genera un trato violatorio del derecho a la igualdad ante la ley respecto de quienes, sobre el producto *cannabis sativa* L, lleven a cabo actividades con usos industriales.

- Mencionó, que el sistema combatido crea una categoría artificial y, por tanto, genera un trato desigual ante la ley a personas que, constitucional y convencionalmente, deberían estar en la misma situación regulatoria.

- Aludió que la categoría sospechosa se confirma, si se toma en cuenta que conforme a la propia Ley General de Salud, en los artículos reclamados, la permisión de siembra, cultivo y cosecha de la *Cannabis* está permitida, independientemente del contenido porcentual de THC bajo la condición de que se destine a fines de investigación científica o médica y, en cambio, esta misma actividad, pero respecto de productos con contenido igual o menor al 1 % de THC (como lo es el cáñamo) y que sirven para la producción de CBD, se encuentra vedada cuando estas tres actividades (fines médicos, científicos o uso industrial son actividades lícitas).

- Afirmó que no se está frente a la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues el impedir llevar a cabo actividades como la siembra, cosecha o cultivo de *cannabis sativa* L (cáñamo) que contenga concentraciones iguales o menos al 1 % de THC cuando el propio sistema jurídico otorga el derecho a llevar a cabo otras actividades respecto del mismo producto, como sería la importación y exportación, implica necesariamente una medida absolutamente restrictiva no sólo para conseguir el fin constitucional perseguido sino, también, para ejercer el propio derecho otorgado por la Ley General de Salud.

- **Segundo.** Los actos reclamados resultan violatorios del derecho humano a la seguridad jurídica, contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al no permitirse llevar a cabo la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis sativa* L (cáñamo), impide ejercer el derecho consagrado por la propia Ley General de Salud.

- Que por un lado se le permite a la quejosa llevar a cabo algunas actividades como serían la comercialización, importación o exportación de *cannabis sativa* L (cáñamo) con un porcentaje de THC igual o menor al 1 %; sin embargo, para ejercer ese derecho necesita, forzosamente, la materia prima que sería la planta, pero el propio sistema le impide llevar a cabo la actividad de siembra, cultivo y cosecha necesarios.

- Adujo que resulta violatorio de la seguridad jurídica otorgar el derecho a dedicarse a una determinada actividad, pero impedirle ejercer al particular todos los actos necesarios para llevar a cabo, justamente, esa actividad, resulta una contradicción en el propio sistema que nulifica la libertad de la quejosa.

- **Tercero.** El sistema normativo controvertido no tiene una finalidad constitucionalmente válida, por lo que incumple con la primera etapa del test de proporcionalidad y, por tanto, resulta inconstitucional.

- Adujo que al aplicar el test de proporcionalidad de la medida sobre el sistema normativo impugnado no tiene una finalidad constitucionalmente válida.

- Afirmó que la acción legislativa de intervención por parte del Estado, en los derechos fundamentales de la quejosa, no encuentran una finalidad constitucionalmente válida, pues no obstante haberse reconocido en el proceso legislativo (motivación) que estos productos que tienen menos del 1 % de THC, que no tienen efectos psicoactivos y que no representan un problema de salud pública, se impidió llevar a cabo las actividades de siembra, cultivo y cosecha de la planta correspondiente, ya que el sistema normativo impugnado y en especial los artículos 245 de la Ley General de Salud y el artículo 198 del Código Penal Federal sólo podrían tener un fin constitucionalmente válido tratándose de las actividades médicas o científicas pero, tratándose de actividades industriales,





al impedirse llevar a cabo la siembra, cultivo y cosecha de la planta correspondiente, carecen de una finalidad constitucionalmente válida.

- **Cuarto.** El sistema normativo controvertido no resulta una medida idónea y, por tanto, incumple con la segunda etapa del test de proporcionalidad, resultando inconstitucional.

- Afirmó que si la finalidad fue la desregulación del uso de la *cannabis* con contenido mayor al 1 % de THC y para el caso de aquella que tenga concentración menor a ese 1 % con fines industriales, considerarla como un producto sin interés en su regulación sanitaria por carecer de efectos psicoactivos, resulta contradictorio que se hayan impedido las actividades de siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis* en este último supuesto pero sí le sea permisivo el sistema respecto de las actividades de comercialización, exportación e importación.

- **Quinto.** El sistema normativo controvertido previsto en la Ley General de Salud, el Código Penal Federal, y los Lineamientos emitidos por la Cofepris resultan en una medida innecesaria e incumplen con la tercera etapa del test de proporcionalidad.

- Adujo que resulta innecesaria la medida conforme a la tercera etapa de test de proporcionalidad, ya que si para el caso de los productos que (i) sí representan un problema grave o menor para la salud pública, (ii) contienen una concentración mayor de THC y, (iii) sí tienen efectos psicoactivos se permite la siembra, cultivo y cosecha, resulta por demás innecesario que el legislador impida llevar a cabo estas últimas tres actividades respecto de un producto que no representa un problema de salud pública, no tiene valor terapéutico, carece de efectos psicoactivos y presenta una concentración igual o menor al 1 % de THC.

- **Sexto.** El sistema normativo reclamado incumple con la cuarta etapa del test de proporcionalidad de la medida, en virtud de que los costos de la medida superan, en mucho los beneficios de la misma.

- Adujo que no advierte ningún beneficio directo o indirecto a la sociedad, al Estado o cualquier otro que justifique la medida invasiva a los derechos cons-



titudinalmente reconocidos a favor de la quejosa, al insistir en que no se está frente a productos que representen algún problema o riesgo a la salud pública.

• **Séptimo.** La Ley General de Salud, el Código Penal Federal y los Lineamientos de la Cofepris, violan el derecho a la libertad de trabajo y comercio, consagrado en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Mencionó que, de la lectura de los artículos reclamados, se puede advertir que impiden a los particulares a llevar a cabo la siembra, cultivo o cosecha de *cannabis sativa* L (cáñamo) que contengan concentraciones menores al 1 % de THC o cualquier otra de las actividades por las que solicitó autorización a la Cofepris.

• Por ende, estimó que resulta contrario al artículo 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que impide el ejercicio de la libertad de trabajo o comercio, sólo para aquellos que se dediquen a sembrar, cultivar o cosechar esos tipos de productos con fines industriales cuando, de suyo, no existe una justificación constitucional no sólo para impedir esa actividad sino, también, para hacer esa distinción basada sólo en el destino del producto.

• Adujo que la inconstitucionalidad planteada se confirma, si se toma en cuenta que para el caso de productos que tienen una concentración mayor al 1 % de THC, que sí tienen efectos psicoactivos y que representan un riesgo grave o menor a la salud pública que son destinados a las investigaciones médicas o científicas, sí tienen permitido la actividad de siembra, cultivo o cosecha pero, para el caso de los productos que, como de la que solicitó autorización, no reúnen dichas características (tienen un contenido de THC igual o menor al 1 %, no tienen efectos psicoactivos y no representan ningún problema de salud pública) ya que la misma actividad se encuentra vedada.

• **Octavo.** El artículo 48 de los Lineamientos de la Cofepris viola el derecho a la seguridad jurídica.

• Adujo que como se pretende regular la publicidad de los productos regulados en el título cuarto de los lineamientos –criterios para comercializar, importar



y exportar productos para uso industrial– en dicho cuerpo normativo sólo se hace una remisión a los requisitos que establece la normativa aplicable para cada tipo de producto, sin señalar cuál o qué normativa se refiere y cómo será aplicada aquélla.

- Que se violó el derecho humano a la seguridad jurídica, pues el artículo 48 de los lineamientos, permite una actuación arbitraria de la autoridad para la revisión, supervisión o autorización de la publicidad correspondiente y, más aún, no tendrá plena certeza de qué regulación tendrá que cumplir que esté contenida en los lineamientos y "además" en otras normas jurídicas.

- **Noveno.** Efectos que estima deberán contener el amparo a favor de la quejosa.

- Adujo que además de desincorporar de la esfera jurídica de la peticionaria la obligación de acatar las normas inconstitucionales, debe prever, que se obligue por efecto del amparo concedido, que la Cofepris resuelva de forma favorable la solicitud de autorización que promovió, permitirle importar o adquirir en territorio nacional las semillas necesarias para la siembra de la *cannabis* sativa L (cáñamo) y, que se le permita sembrar, cultivar y cosechar, con fines industriales, *cannabis* sativa L (cáñamo) a efecto de poder procesar este último y obtener CBD.

- **Décimo.** El oficio \*\*\*\*\* resulta contrario al artículo 1o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al aplicar una interpretación restrictiva del sistema normativo impugnado.

- Estimó que el subdirector ejecutivo de Legislación y Consulta de la Cofepris aplicó de forma restrictiva el derecho humano contenido en la reforma ahora impugnada, a efecto de negar la autorización solicitada, ya que dicho funcionario público tiene la posibilidad de autorizar a la ahora recurrente, lo solicitado, utilizando el fundamento contenido en el artículo 1o., de la Constitución Federal y aplicando de forma progresiva los derechos humanos.

- Adujo que, de forma inconstitucional, el subdirector ejecutivo de Legislación y Consulta, aplicó de forma regresiva y restrictiva el artículo 198 del Código



Penal Federal, a efecto de negarle a la ahora recurrente, la autorización, bajo el argumento que no existe una permisión expresa en la Ley General de Salud y sí una prohibición expresa en el Código Penal Federal.

- **Décimo primero.** El oficio \*\*\*\*\* , emitido por el subdirector ejecutivo de Legislación y Consulta resulta contrario al derecho humano a la seguridad jurídica.

- Afirmó que el subdirector ejecutivo de Legislación y Consulta, negó a la ahora recurrente llevar a cabo diversas acciones o actividades, bajo el simple argumento de que en la Ley General de Salud no existe una permisión expresa para llevarlas a cabo, y, por el contrario, en el Código Penal Federal sí existe una prohibición expresa.

- Que la autoridad pasó por alto el principio de derecho consistente en que el particular puede hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido por una norma jurídica, por tanto, si la razón de negar a la ahora recurrente la autorización solicitada consiste en que no existe "permisión" expresa en la Ley General de Salud, el subdirector ejecutivo de Legislación y Consulta olvidó el principio general de derecho que consiste en que la recurrente podrá hacer cualquier actividad siempre y cuando no esté expresamente prohibida.

- Por tanto, adujo que si en la Ley General de Salud no existe una prohibición expresa para que la ahora recurrente pueda llevar a cabo las actividades por las que solicitó la autorización correspondiente, al no haber prohibición expresa se debió autorizar su petición.

46. **Sentencia de amparo.** El Juez de Distrito sobreseyó y negó el amparo conforme a las consideraciones siguientes:

- Puntualizó que cuando el juicio de amparo se promueve contra una ley con motivo de su primer acto de aplicación, inicialmente debe realizarse el estudio de la norma impugnada, pues en caso de resultar fundado alguno de los motivos de inconformidad enderezados contra dicha norma, la protección constitucional que se conceda respecto de ésta se hará extensiva al acto de aplica-



ción de la misma, y ya no será necesario el estudio de los conceptos de violación que en su caso se hubieran formulado por vicios propios respecto del acto de aplicación; por el contrario, si realizado el análisis de los conceptos de violación expresados respecto de la norma combatida se estiman infundados, entonces, se procederá al estudio de los argumentos de inconformidad que eventualmente se hubieran formulado por vicios propios respecto del acto de aplicación de la norma.

- Preciso que la sociedad quejosa demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, entre otros, contra el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete; específicamente por lo que hace a los artículos 235 Bis; 237, párrafo primero; 245, fracciones I, II, IV y V en su segundo párrafo y 290 de la mencionada ley, así como el diverso 198, último párrafo, del citado código.

- Destacó que la Ley General de Salud, en el artículo 235 Bis, prescribe la obligación de la Secretaría de Salud para diseñar y ejecutar las políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos.

- Que el artículo 237 de la citada ley, señala la prohibición de los actos referidos en el artículo 235 de la misma ley, respecto de las sustancias y vegetales: Opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroixilion novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

- Indicó que los actos que refiere el artículo 235 de la Ley General de Salud son: la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga.



- Mientras que, el artículo 245 prevé una clasificación de las sustancias psicotrópicas, para efectos de las medidas de control y vigilancia que deberán tomar las autoridades sanitarias, que se realiza en cinco grupos y el Tetrahidrocannabinol que contenga concentraciones mayores al 1 % de los siguientes isómeros:  $\Delta^6$ a (10a),  $\Delta^6$ a (7),  $\Delta^7$ ,  $\Delta^8$ ,  $\Delta^9$ ,  $\Delta^{10}$ ,  $\Delta^9$  (11) y sus variantes estereoquímicas, se encuentra clasificado en el segundo de los grupos por considerar que tiene algún valor terapéutico pero constituye un problema grave para la salud pública.

- Que en el cuarto grupo se encuentra el tetrahidrocannabinol que contenga concentraciones iguales o menores al 1 % de los siguientes isómeros:  $\Delta^6$ a (10a),  $\Delta^6$ a (7),  $\Delta^7$ ,  $\Delta^8$ ,  $\Delta^9$ ,  $\Delta^{10}$ ,  $\Delta^9$  (11) y sus variantes estereoquímicas, por considerar que se trata de una sustancia que tiene amplios usos terapéuticos y constituye un problema menor para la salud pública.

- De igual forma, los productos que contengan derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria.

- De la porción normativa de la legislación penal se desprende la prohibición para la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana cuando dichas actividades no se lleven a cabo con fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal.

- Destacó que la medida cuya constitucionalidad sería materia de análisis en ese juicio es el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados, el cual forma parte del marco regulatorio previsto en la Ley General de Salud y el Código Penal Federal sobre el control de estupefacientes y psicotrópicos; asimismo, precisó que de la solicitud de la parte quejosa presentada ante la autoridad administrativa se advierte que su pretensión material es obtener la autorización sanitaria que solicitó respecto de los actos consistentes en:

- a) La importación, siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis sativa* L (cáñamo) con fines industriales y que contengan concentraciones menores al 1 % de THC.



b) El procesamiento del cáñamo con concentraciones menores al 1 % de THC para la extracción de canabidiol (CBD).

c) La comercialización de aceite CBD como insumo para procesos industriales; y,

d) La importación y/o adquisición en territorio nacional de semillas para la siembra, cultivo y cosecha de cáñamo con concentraciones menores al 1 % de THC.

- Indicó que la litis en el asunto consiste en determinar si el sistema de prohibiciones previsto en los artículos reclamados, es inconstitucional porque no supera las gradas del test de proporcionalidad y porque vulnera, entre otros derechos, los relativos a la igualdad y al trabajo, al impedir realizar diversas acciones vinculadas con la importación, siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* sativa L (cáñamo) con fines industriales y que contengan concentraciones menores al 1 % de THC.

- Precisó que la quejosa en el **primer concepto de violación**, esencialmente hizo valer que los artículos reclamados transgreden el artículo 1o., de la Constitución Federal, en relación con los diversos 1 y 2 de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, así como el 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al prever una categoría sospechosa y discriminatoria, bajo los diversos argumentos que al respecto planteó la quejosa; concepto de violación que determinó resultaba **infundado**, al considerar básicamente lo siguiente:

- Puntualizó que el derecho humano de igualdad se encuentra previsto en el artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al disponer que todas las personas gozarán de los derechos humanos que reconocen la Constitución y los tratados internacionales en los que México es 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 la propia Constitución establece.



- Que el derecho humano de igualdad ha sido reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevé que todas las personas son iguales ante la ley, consecuentemente, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

- A continuación, el Juez de Distrito efectuó diversas precisiones respecto a los rasgos esenciales que identifican al principio de igualdad y de no discriminación, que se desprenden de los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para posteriormente señalar que esta última ha sostenido que los principios constitucionales de igualdad y no discriminación están estrechamente vinculados, pero no son idénticos, sino en todo caso son complementarios.

- Asimismo, precisó que el principio constitucional de no discriminación se encuentra contenido en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, en tanto proscribe cualquier distinción motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- También destacó que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- De igual manera, señaló la definición que sobre el citado concepto ha emitido el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- También indicó que, si bien las categorías sospechosas se encuentran reconocidas en el Texto Constitucional, su previsión es sólo enunciativa y no limitativa, ya que el tener un catálogo de éstas es resaltar que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en





cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características; asimismo, precisó los rasgos esenciales que identifican al principio constitucional de no discriminación.

- Puntualizó que, las formas más comunes que puede adoptar la discriminación normativa, son la exclusión tácita y la diferenciación expresa; y que también existe la discriminación directa o por objeto cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación (categoría sospechosa) y discriminación indirecta o por resultado cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras pero el resultado de su contenido o aplicación de desventaja histórica, justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.

- Señaló que para realizar el control de la constitucionalidad de las normas que se estimen violatorias de los principios de igualdad y no discriminación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existen dos niveles de análisis de la constitucionalidad, uno de carácter ordinario y otro de nivel intenso; y de forma detallada el Juez de Distrito expuso el análisis que requiere cada uno de ellos.

- El Juez de Distrito una vez que transcribió el contenido de los artículos 235 Bis; 237, párrafo primero; 245, fracciones I, II, IV y V, en su segundo párrafo y 290 de la Ley General de Salud y 198, último párrafo, del Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete; precisó que del análisis sistemático de dichos preceptos se advierte que la Secretaría de Salud debe diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la *cannabis sativa*, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol (THC), sus isómeros y variantes estereoquímicas.

- Se encuentra prohibida la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso y consumo de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, *papaver somniferum* o adormidera, *papaver*



bactreatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

- Que el tetrahidrocannabinol (THC) que sea o contenga en concentraciones mayores al 1 %, los siguientes isómeros: 6a (10a), 6a (7), 7, 8, 9, 10, 9 (11) y sus variantes estereoquímicas, se encuentra clasificado en la Ley General de Salud como una sustancia psicotrópica que tiene algún valor terapéutico, pero que constituye un problema grave para la salud pública.

- Que el tetrahidrocannabinol (THC) que sea o contenga en concentraciones iguales o menores al 1 %, los siguientes isómeros: 6a (10a), 6a (7), 7, 8, 9, 10, 9 (11) y sus variantes estereoquímicas se encuentra clasificado en la Ley General de Salud como una sustancia psicotrópica que tiene amplios usos terapéuticos y constituye un problema menor para la salud pública.

- Que los productos que tengan derivados de la *cannabis* en concentraciones al 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, únicamente podrán comercializarse, exportarse e importarse, cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria.

- Que las autorizaciones para importar, entre otros, derivados farmacológicos de la *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol (THC), sus isómeros y variantes estereoquímicas, serán otorgadas por la Secretaría de Salud exclusivamente a las droguerías para venderlos a farmacias o para las preparaciones oficinales que el propio establecimiento elabore y a los establecimientos destinados a producción de medicamentos autorizados por la propia secretaría.

- Que la siembra, cultivo y cosecha de plantas de marihuana será punible cuando estas actividades no se lleven a cabo con fines médicos y científicos.

- Puntualizó que tanto la Ley General de Salud como el Código Penal Federal establecen un sistema prohibitivo respecto a la siembra, cultivo y cosecha de las plantas de marihuana cuando estas actividades no se lleven a cabo con fines médicos o científicos; es decir, sí será punible cualquiera de esas actividades cuando se lleven a cabo con fines distintos, como el uso industrial o comercial.



- Señaló que resultaba imprescindible determinar si el parámetro de comparación sugerido por la parte quejosa es adecuado para llevar a cabo un juicio de igualdad entre los sujetos comparados y determinar si existe o no un tratamiento diferenciado que, en su caso, se encuentre justificado para no violentar el derecho de igualdad.

- Que si bien es cierto que conforme al artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, la siembra, cultivo y cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando dichas actividades se lleven a cabo con fines médicos o científicos y, en consecuencia, sí lo serán cuando se lleven a cabo con diversa finalidad, es necesario establecer, en primer término, que la norma referida no distingue si la planta de marihuana que se pretenda sembrar, cultivar o cosechar contenga o no una concentración superior al 1.0% de tetrahidrocannabinol.

- Puntualizó que el trato desigual denunciado como inconstitucional, se plantea a partir de que el último párrafo del artículo 198 del Código Penal Federal prevé que la siembra, cultivo y cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando dichas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos.

- Que el parámetro de comparación que realiza la quejosa es entre: a) las personas morales que lleven a cabo la siembra, cultivo y cosecha de plantas de marihuana con fines médicos y científicos; y b) las personas morales que lleven a cabo la siembra, cultivo y cosecha de plantas de marihuana con fines distintos, como lo es el uso industrial.

- Que las situaciones respecto de las cuales la parte quejosa pretende hacer valer un trato discriminatorio no se encuentran en un plano de igualdad; es decir no existe una situación comparable, pues los motivos de distinción que realiza el sistema normativo analizado encuentran su origen en los fines para los cuales se realizan las actividades de siembra, cosecha y cultivo de la marihuana; así, los sujetos que pretenden realizar dichas actividades para fines médicos y científicos no se encuentran en una situación de igualdad respecto de aquellos que pretendan hacerlo con fines diversos, como lo sería el industrial; y en ese orden de ideas tampoco se crea una categoría sospechosa como erróneamente lo aseveró la solicitante de amparo.



- Con base en lo anterior, el Juez de Distrito concluyó que al no existir una situación comparable respecto de la cual se deba llevar a cabo un análisis a la violación del derecho de igualdad, resultaba **infundado** el concepto de violación analizado, ya que la igualdad jurídica es un derecho expresado a través de un principio adjetivo que consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante, cuestión que no acontecía en el caso, pues los fines por los cuales la norma establece una distinción de trato son diferentes (médicos y científicos/uso industrial).

- Reiteró que no podía entablarse una relación igualitaria entre la posición concreta que guarda una persona colocada en una situación determinada, con la que tiene un individuo perteneciente a otra situación diferente, es decir, que no era posible afirmar que exista trato desigual entre personas que no se hallen en una misma situación, puesto lo que la Constitución Federal ampara no es una igualdad absoluta, sino una igualdad entre personas que se encuentren en una posición idéntica o semejante.

- Del estudio del **segundo concepto de violación** en el que la parte quejosa hizo valer que el sistema normativo reclamado resulta violatorio del derecho humano de seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al no permitirse llevar a cabo la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis sativa* L (cáñamo), impide ejercer el derecho consagrado por la Ley General de Salud, con base en los diversos planteamientos que al respecto sostuvo; concepto de violación que el Juez de Distrito determinó resultaba **infundado**, al considerar medularmente lo siguiente.

- Precisó que el artículo 16 de la Constitución Federal establece los principios de seguridad jurídica y legalidad, los cuales, en un sentido amplio, tienen un aspecto positivo y uno negativo, el primero consiste en que los gobernados tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a grado tal que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha contemplado, así como también el ámbito de competencia y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, las cuales sólo deben actuar de acuerdo a las atribuciones que expresamente tienen conferidas en ley.



- Mientras que en el aspecto negativo permite a los gobernados evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y, en caso de que ello suceda, poder acceder a los medios de defensa conducentes, lo cual no implica que la ley tenga que señalar de manera especial 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, de tal manera que los gobernados sepan a qué atenerse y, por ende, no se encuentren en estado de indefensión ni de incertidumbre jurídica.

- Asimismo, el Juez Federal puntualizó que en un sentido más restringido tales principios se logran cuando las autoridades, en el supuesto de que emitan un acto de molestia en perjuicio de los particulares, lo hagan de forma escrita, señalando los fundamentos y motivos que señalen la causa legal con base en la cual actúan, lo que implica desde luego que las disposiciones de observancia general con base en las cuales justifican sus decisiones, cumplan con condiciones mínimas de claridad y precisión.

- En apoyo a tales consideraciones, invocó la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.". En ese sentido, resolvió que no existe la antinomia alegada por la parte quejosa.

- Preciso que, una antinomia en términos generales es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea.

- Consideró que no existe antinomia en los preceptos combatidos, en razón de que el artículo 245, fracción V, segundo párrafo, de la Ley General de Salud y el artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, establecen diferentes hipótesis, pues mientras el primero señala que los productos que contengan derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria; por su parte, el segundo numeral prevé que la siembra, cultivo y cosecha de plantas



de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos o científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal.

- Consideró, se evidenciaba que ambos numerales regulan supuestos normativos distintos, pues de su contenido se advierte que los supuestos fácticos que prevén son los siguientes.

- La comercialización, importación y exportación de productos que contengan derivados del *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales –artículo 245, fracción V, segundo párrafo, de la Ley General de Salud–; y, la punibilidad de realizar actividades consistentes en la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana (sin distinguir el porcentaje que contengan de THC)-, con fines distintos a los médicos o científicos –artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal–.

- Por tanto, los dispositivos respecto de los cuales la parte quejosa alega una supuesta antinomia atribuyen consecuencias jurídicas distintas a diversos supuestos fácticos, y eso impide su aplicación simultánea.

- Precisó que dichas disposiciones no concurren en el mismo ámbito temporal, espacial, personal y material de validez (requisito indispensable para la configuración de una antinomia), pues es claro que a través de lo dispuesto en el artículo 245 de la Ley General de Salud se prevé la posibilidad de comercializar, exportar e importar productos derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales; mientras que el último párrafo del artículo 198 del Código Penal Federal prevé una excepción al tipo penal que se configura cuando una persona, en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares en circunstancias análogas a la hipótesis señalada en el primer párrafo de dicho numeral, es decir, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros. Dicha excepción consiste en que la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal.



- De manera que, los gobernados no tienen que resentir simultáneamente las consecuencias jurídicas previstas en los referidos artículos, sino que serán aplicables únicamente cuando se actualicen los supuestos de hecho que prevén.

- Luego, ante la inexistencia de la antinomia que planteó la parte quejosa, consideró innecesario recurrir a alguno de los criterios de solución de conflictos normativos y, consecuentemente, declaró **infundado** el concepto de violación analizado.

- También calificó de **infundado** el argumento de la quejosa en el sentido de que el sistema es contradictorio entre sí y, por lo tanto, violatorio del derecho de seguridad jurídica y su derivado de confianza legítima, pues por una parte reconoce el derecho de poder llevar a cabo la comercialización, importación y exportación de los productos que contengan derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales y, por otro lado, prohíbe la posibilidad legal de sembrar, cultivar y cosechar las propias plantas de marihuana que serán la materia prima básica de los productos que se comercializarán o exportarán.

- Estableció que dichas actividades no dependen para su realización entre sí; es decir, la comercialización, exportación e importación de productos que contengan derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC no se encuentra condicionada indefectiblemente a la siembra, cultivo y cosecha de las propias plantas de marihuana por parte de la sociedad quejosa.

- Lo anterior, explicó, porque la posibilidad legal que prevé la Ley General de Salud para que se pueda llevar a cabo la importación, exportación y comercialización de los productos señalados se puede llevar a cabo a través de los mecanismos establecidos en la propia legislación, como puede ser la tramitación ante la Comisión Federal contra Riesgos Sanitarios de la evaluación sanitaria por medio de la cual se puede lograr la importación de materias primas con CBD, siempre que las mismas contengan menos del 1 % de THC.

- Procedió al estudio del **séptimo concepto de violación**, en el que la solicitante de amparo adujo que el sistema normativo impugnado viola el derecho



a la libertad de trabajo y comercio consagrado en el artículo 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que se le impide llevar a cabo la siembra, cultivo o cosecha de la *cannabis sativa* L (cáñamo) que contenga concentraciones menores al 1 % de THC o cualquier otra de las actividades por las que solicitó autorización ante la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios pero que se destinan para usos industriales; concepto de violación que de igual forma consideró **infundado**, al considerar medularmente lo siguiente.

- Puntualizó que el Máximo Tribunal de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/98, definió los presupuestos fundamentales que identifican a la libertad de trabajo, 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.

- Especificó que existe un valor que pondera y asegura el derecho positivo mexicano, que se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus aspectos, por ello, se protege el interés de la sociedad por encima del interés particular, por lo que cuando este último puede lesionar el del primero afectando dichos valores, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél (interés de la sociedad) en una proporción mayor del beneficio que en lo individual obtendría un solo individuo.

- Que tales consideraciones dieron origen a la jurisprudencia P./J. 28/99, bajo el rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

- También precisó que el ejercicio de esa libertad sólo podrá vedarse en los siguientes supuestos: por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros y por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

- Señaló que el legislador de manera fundada y motivada puede restringir la libertad de trabajo mediante ley, siempre que ésta sea emitida de manera





general, impersonal y abstracta. Al respecto, invocó la jurisprudencia P./J. 29/99, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE RES-TRINGIR ESA GARANTÍA A GOBERNADOS EN PARTICULAR."

- El Juez de Distrito expuso las restricciones a la libertad de trabajo, que derivan de los artículos 3, fracción VI, 28, párrafo veintitrés, fracción III, 101, párrafo primero, 102, apartado A, segundo párrafo, 123, apartado A, fracciones II, III y V; y fracción XX, octavo párrafo del anterior artículo y apartado, 130, fracción d), de la Constitución Federal; y precisó que la Primera Sala del Máximo Tribunal, al resolver el amparo en revisión 173/2008, determinó que para realizar el control de la constitucionalidad de las restricciones a la libertad de trabajo, se deben satisfacer los requisitos consistentes en que la restricción reglamentaria por el legislador debe ser admisible en la Constitución Federal; que la medida legislativa debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional; y que debe ser proporcional respetando la correspondencia entre la importancia del fin buscado, por la ley y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

- El Juez Federal consideró necesario verificar si ese derecho humano se encuentra contenido en alguno de los tratados internacionales signados por el país, a efecto de determinar si, conforme al principio pro persona, brindan una mayor protección.

- Concluyendo que de los artículos 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 6.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", y la observación general 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se desprende que la libertad de trabajo se otorga a todas las personas sin distinción alguna, es decir, sin hacer diferencias de nacionalidad, raza, religión o sexo; circunstancia que permitía concluir que el derecho a la igualdad se encuentra implícito en el de libertad de trabajo, así como la libre elección de su trabajo y la efectividad de ese derecho, sin que se advirtiera que aportaran algún elemento adicional a los constitucionalmente establecidos.



- Asimismo, precisó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha abordado el derecho a la libertad de trabajo en los casos que ha resuelto.

- Con base en tales consideraciones, resolvió que el concepto de violación que analizaba resultaba **infundado**, en virtud de que la libertad de trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada, puesto que es necesario que la actividad sea lícita y que con ella no se afecten derechos de terceros o de la sociedad en general, lo cual significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con ése puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

- Reiteró que el artículo 198 del Código Penal Federal establece pena de prisión de uno a seis años al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares en circunstancias análogas a la hipótesis señalada en el primer párrafo de dicho numeral, es decir, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros.

- Destacó que dicho numeral no distingue si la planta de marihuana que se pretenda sembrar, cultivar o cosechar contenga o no una concentración superior al 1.0% de tetrahidrocannabinol y si bien el último párrafo de dicho numeral señala que la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal, lo cierto es que la quejosa pretende fines industriales y no así médicos o científicos.

- Que la actividad que pretende realizar la quejosa, esto es, importación, siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* sativa L (cáñamo) con fines industriales y que contengan concentraciones menores al 1 % de THC; procesamiento del cáñamo con concentraciones menores al 1 % de THC para la extracción de cannabidiol (CBD); comercialización de aceite CBD como insumo para procesos industriales; e importación y/o adquisición en territorio nacional de semillas para la siembra, cultivo y cosecha de cáñamo con concentraciones menores al 1 % de THC en terrenos de su propiedad, dicha conducta actualizaría el tipo penal



contemplado en el artículo 198, párrafo segundo, del Código Penal Federal, sin que opere la excepción prevista en el último párrafo del aludido numeral pues éste se refiere a la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana únicamente cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos.

- Indicó que la restricción a las actividades que pretende la quejosa no implican una limitación inconstitucional a su derecho al trabajo, pues las mismas conllevarían la actualización de un delito, en tanto que la libertad al trabajo es permisiva y, por tanto, no podrá exigirse cuando la actividad sea ilícita, es decir que esté prohibida por la ley o que, aun y cuando no esté prohibida expresamente, de alguna manera pueda significar transgresión al derecho positivo mexicano, como sucede en el caso.

- Procedió al estudio en forma conjunta de los **conceptos de violación identificados como tercero, cuarto, quinto y sexto**, en los que la quejosa alega que el sistema normativo impugnado incumple con las cuatro gradas del test de proporcionalidad, pues no tiene una finalidad constitucionalmente válida, no resulta una medida idónea, es una medida innecesaria y los costos de la medida superan los beneficios de la misma; conceptos de violación que consideró **inoperantes**, fundamentalmente por razón de lo siguiente.

- Señaló que el Máximo Tribunal de Justicia ha establecido que 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. De esta manera, corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas por el derecho y debe decidirse si la norma tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa es constitucional.

- En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis (test de proporcionalidad).



- En la segunda etapa, 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 el derecho; que 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.

- Asimismo, precisó que, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse la finalidad constitucionalmente válida, esto es, que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; que la medida legislativa resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; la necesidad, es decir, que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental y la proporcionalidad, esto es, que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida legislativa impugnada.

- 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.

- En apoyo a tales consideraciones invocó la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) sustentada por la Primera Sala del Máximo Tribunal, bajo el rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."

- En ese sentido, consideró que, atendiendo las anteriores premisas, los citados conceptos de violación resultaban inoperantes, toda vez que no señaló cuál es el derecho en cuestión respecto del cual aduce que incide la normatividad impugnada.

- Por tanto, se encontraba imposibilitado para determinar, en primer lugar, cuáles son las conductas cubiertas por el derecho para decidir si la norma tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho y de esta manera llevar a cabo el nivel de análisis (test de proporcionalidad) que propone.



- Asimismo, consideró innecesario emitir pronunciamiento sobre la prueba pericial en materia de química farmacéutica biológica ofrecida por la parte quejosa, por razón de que las preguntas se encuentran encaminadas a demostrar, esencialmente, las características y diferencias químicas, farmacológicas y biológicas de la *cannabis sativa* L (cáñamo), la marihuana y el cannabidiol (CBD), los efectos que tienen en el ser humano si se consumen productos de contenido igual, mayor y menor al 1 % de tetrahidrocannabinol; y, si dichas sustancias pueden ser utilizadas con fines de investigación científica o médica; es decir, las respuestas a dichos cuestionamientos no generan convicción a efecto de declarar la inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado, pues la inconstitucionalidad que hace valer la quejosa la hace depender de la prohibición que subsiste respecto a llevar a cabo la siembra, cosecha y cultivo de *cannabis sativa* L (cáñamo) con fines de procesamiento industrial.

- Esto es, que la prohibición contemplada en el sistema normativo que la quejosa impugna se refiere a las actividades de siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis sativa* L (cáñamo) con fines de procesamiento industrial, pues únicamente son permisibles legalmente dichas actividades cuando se realicen para fines médicos o científicos, si hacer depender dicha prohibición de la cantidad de la sustancia denominada tetrahidrocannabinol.

- Ante lo infundado e inoperante de los conceptos de violación, resolvió negar el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados contra el Decreto que reforma a la Ley General de Salud y el Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete; específicamente por lo que hace a los artículos 237, párrafo primero, 245, fracciones I, II y IV, 290 y la adición del artículo 235 Bis y un segundo párrafo a la fracción V del artículo 245 de la ley mencionada y 198, último párrafo, del citado código.

- Negativa de amparo que hizo extensiva respecto de la aplicación de los actos reclamados referidos, en virtud de que dicho acto no se atacó por vicios propios, sino como una consecuencia directa de la aplicación de la norma impugnada.



- Al respecto, invocó la tesis II.3o. J/12 de rubro y contenido siguientes: "AUTORIDADES EJECUTORAS. ACTOS DE LAS, NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS."

47. **Agravios. La quejosa**, en su recurso de revisión, argumentó totalmente que:

- **Primero.** Sostiene que la sentencia reclamada contraviene lo dispuesto en el artículo 74, fracciones I y II de la Ley de Amparo, ya que el Juez de Distrito omitió analizar los actos reclamados, como fueron señalados en la ampliación de demanda.

- Que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir su informe justificado, señaló que el acto reclamado consistente en la aprobación del artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, no era cierto, en virtud de que dicho numeral fue emitido por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias.

- Que se adicionó el décimo segundo concepto de violación, en que demostró que el artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal resultaba violatorio del proceso legislativo previsto en la Constitución Federal, pues había sido aprobado por la Cámara de Senadores y, según lo aseverado por la Cámara de Diputados al rendir informe justificado, aprobado por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias.

- Sin embargo, el Juez de Distrito en el considerando tercero de la sentencia recurrida, determinó sobreseer en el juicio, al considerar que quedó acreditada la inexistencia de la omisión reclamada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistente en la omisión de aprobar las reformas al artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal; consideración que estima, es contraria a las constancias del expediente, puesto que fue la propia Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que al rendir su informe justificado expresamente señaló que "El actos (sic) que se reclama, consistente en la aprobación del Código Penal Federal en su artículo 198, último párrafo, se tiene como



no cierto, toda vez que el mismo fue realizado por el Ejecutivo Federal", por lo que fue la propia autoridad responsable la que al rendir su informe con justificación señaló que no había aprobado el último párrafo del artículo 198 del Código Penal Federal reclamado.

- Que, por tanto, el Juez Federal dictó el fallo sujeto a revisión en contra de la reconocido por la autoridad responsable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su informe justificado; ni analizó los actos reclamados señalados en el inciso E) del capítulo relativo de la ampliación de demanda y los conceptos de violación que fueron motivo de la ampliación.

- **Segundo.** Aduce que el Juez de Distrito omitió analizar los actos reclamados, como fueron señalados en la demanda de amparo y en la ampliación a la misma, específicamente, omitió el análisis de los conceptos de violación marcados como décimo y décimo primero, en los que dice acreditó la ilegalidad e inconstitucionalidad del oficio emitido por la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios; en contravención a lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 74 de la Ley de Amparo.

- Lo anterior, ya que el Juez de Distrito se limitó a señalar que procedía hacer extensiva la negativa del amparo respecto de la aplicación de los actos reclamados, por virtud de que dicho acto no se atacó por vicios propios, sino como una consecuencia directa de la aplicación de la norma impugnada.

- Que, el Juez de Distrito incurrió en la referida ilegalidad, toda vez que también omitió el estudio del décimo segundo concepto de violación de la ampliación de demanda, no obstante que en éste demostró la inconstitucionalidad del artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, ante la transgresión al proceso legislativo correspondiente.

- **Tercero.** Plantea que el Juez de Distrito incurrió en transgresión a lo dispuesto por los artículos 61, fracción XII, 63, fracción V y 74, fracciones I y II, todos de la Ley de Amparo, al decretar el sobreseimiento en el juicio respecto de los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, por estimar actualizada la causal de improcedencia consistente en no haber



acreditado el interés jurídico para impugnar los referidos lineamientos, toda vez que determinó que no existió evidencia de un acto concreto de aplicación que actualizara el perjuicio o agravio personal y directo, que se requiere para la procedencia del juicio de amparo, esto es, que no existió evidencia o prueba alguna a través de la cual la quejosa acreditara el acto de aplicación de los numerales reclamados de los citados lineamientos.

- Sostiene que el juzgador no observó lo señalado en la demanda, por lo que no sólo emitió la sentencia en contravención a los citados artículos de la Ley de Amparo, sino en contraposición a las constancias que obran en el expediente, dado que en la demanda planteó la inconstitucionalidad del sistema normativo compuesto por la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, a través del cual se impide a la quejosa llevar a cabo la actividad de siembra, cultivo y cosecha de la planta de marihuana cuando ésta tenga un contenido igual o menor a 1 % de THC, esto es, contravirtió, la prohibición normativa para que la peticionaria de amparo lleve a cabo las mencionadas actividades.

- Que en la demanda señaló que existió una aplicación implícita de dichos lineamientos en el oficio emitido por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; sin que el Juez de Distrito haya analizado tal situación al sobreeser al respecto en el juicio de amparo, al haber considerado la falta de un acto concreto de aplicación.

- Estima que, si el a quo hubiera cumplido con la Ley de Amparo, no hubiera requerido de la demostración de un acto concreto de aplicación respecto de los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, cuando éstos se impugnaron como sistema normativo en unión de diversas disposiciones legales, respecto de las cuales sí se acreditó el acto concreto de aplicación e, incluso, en ese sentido fue reconocido por el propio Juez; más aún cuando en la demanda de amparo se señaló que los referidos lineamientos fueron aplicados implícitamente.

- Señala que al haberse impugnado un sistema normativo y demostrar el acto de aplicación de una o varias normas de ese sistema, es procedente el juicio





contra todas las normas que integran el propio sistema reclamado, sin que se tenga que acreditar un acto concreto de aplicación por cada norma controvertida; sin embargo, de forma ilegal, el Juez de Distrito determinó que la quejosa tenía la carga de acreditar un acto de aplicación por cada uno de los artículos de los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios impugnados, no obstante que se acreditó plenamente la aplicación de diversos numerales integrantes del sistema controvertido y que, además, así fue reconocido por el propio Juez.

- Que, además, lo considerado por el Juez de Distrito al respecto es contrario a lo establecido en las jurisprudencias 2a./J. 91/2018 (10a.) y 2a./J. 100/2008, invocadas en la demanda, las cuales esencialmente establecen que en el juicio de amparo se puede impugnar un sistema normativo cuando los artículos estén estrechamente vinculados entre sí, como ocurre en el caso.

- Señala que en la demanda de amparo demostró que el sistema normativo es inconstitucional, incluyendo los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, en virtud de que violan el derecho humano a la igualdad, libertad de trabajo, proporcionalidad de la medida legislativa, generando una categoría sospechosa.

- Que si el Juez de Distrito hubiera analizado la demanda en su integridad, hubiera advertido que se reclama el sistema normativo, incluyendo los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, pero que el propio sistema implica una regulación permisiva para las actividades cuya finalidad es la investigación científica o médica y, por otro lado, una regulación prohibitiva respecto de actividades industriales, lo que estima, tiene como consecuencia necesaria que los artículos que establecen el subsistema permisivo no le hayan sido aplicados, pues justamente, lo que se reclamó en el juicio de amparo, es una violación al derecho humano a la igualdad.

- Manifiesta que la ilegalidad que hace valer se hace patente si se toma en cuenta lo señalado en el noveno concepto de violación, que no fue analizado por el Juez de Distrito, en el cual demostraba la violación al derecho humano a la



igualdad, y en donde solicitó como efecto natural del juicio, que se le permitiera acceder a esa regulación permisiva, por lo que resulta ilegal exigirle demostrar el acto de aplicación de una norma cuya inconstitucionalidad se hace valer por violación, justamente, al derecho humano de igualdad.

- Aduce que la violación a la igualdad ocurre porque el sistema normativo permisivo establecido en los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, sólo aplica a actividades con fines médicos o científicos, por lo que resulta innecesario acreditar el acto de aplicación de una norma cuya constitucionalidad, bajo ese argumento, es cuestionada pues sería material y jurídicamente imposible demostrar la aplicación de normas que violan el derecho humano a la igualdad y que la excluyen de su aplicación.

- Que la ilegalidad de la sentencia también se acredita por la incongruencia interna en la que incurrió el Juez de Distrito, al desestimar la causal de improcedencia hecha valer por el Ejecutivo Federal respecto de la falta de interés jurídico o legítimo de la quejosa, bajo el argumento de que al impugnar un sistema normativo que implique una prohibición, tratándose de un amparo heteroaplicativo, basta con que se acredite el acto de aplicación de una norma del propio sistema, sin que exista la necesidad de acreditar la aplicación de todas y cada una de las normas cuestionadas en el propio sistema.

- Sostiene que la sentencia recurrida es ilegal, pues el Juez de Distrito reconoció que los numerales reclamados de los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, están dirigidos a quienes realicen la actividades pero con fines médicos o científicos y que el planteamiento de la quejosa lo hizo consistir en violación al derecho humano a la igualdad y no obstante ello, sobreseyó en el juicio ante la supuesta falta de acreditación de los actos de aplicación de los lineamientos.

- Que las propias consideraciones del a quo confirman la procedencia del juicio de amparo contra los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, al reconocer que regulan supuestos que no aplican a la quejosa (investigación médica o científica), por lo que, resulta ilegal



que se haya sobreesido en el juicio de amparo al respecto, ante la supuesta falta de actos de aplicación pues, precisamente, se reclamaron esas normas, bajo el argumento de violación al derecho humano a la igualdad y que, como lo reconoció el a quo, no aplican a la quejosa.

- **Cuarto.** Argumenta medularmente que, la sentencia recurrida es violatoria de lo dispuesto por los artículos 74, fracciones I, II y IV y sexto transitorio, de la Ley de Amparo, y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que el Juez de Distrito omitió fijar de forma clara y precisa el acto reclamado, al analizar los argumentos hechos valer respecto a la violación al derecho humano a la igualdad; asimismo, omitió hacer un análisis sistemático de todos los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo y su ampliación; y al realizar el estudio del derecho fundamental de igualdad, omitió motivar las consideraciones en las que sustentó negar el amparo solicitado; también aplicó e interpretó indebidamente la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Lo anterior porque el Juez de Distrito aplicó un criterio que no resultaba aplicable, como premisa del análisis de igualdad planteado, porque en el primer concepto de violación demostró la violación del sistema normativo al derecho humano de igualdad, previsto en el artículo 1o., de la Constitución Federal, así como en los artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia y el numeral 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esto es, que planteó la inconstitucionalidad del sistema normativo a la luz del nuevo estándar constitucional en materia de derechos humanos y la reforma constitucional al juicio de amparo.

- La quejosa ahora recurrente, concluye que de haber aplicado el estándar de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, el Juez de Distrito habría determinado que el sistema normativo controvertido resulta contrario a la Constitución Federal, pues no obstante que se está ante una misma categoría de sujetos, esto es, quienes se dediquen a la siembra, cultivo o cosecha de planta de marihuana, la norma creó una categoría sospechosa, pues distingue y trata desigual a los sujetos exclusivamente por la finalidad o destino del bien, es decir, la



actividad es la misma, pero el sistema normativo otorga un trato desigual e injustificado, dependiendo de si la finalidad del producto es para fines industriales o para fines médicos y científicos.

- Que el Juez de Distrito aplicó e interpretó de forma indebida el criterio contenido en la referida jurisprudencia 2a./J. 42/2010, toda vez que, pretendió hacer el análisis de igualdad, aplicando el término de comparación apropiado no sobre la actividad, esto es, respecto de la siembra, cultivo y cosecha, sino sobre la finalidad consistente en el uso medicinal y científico frente al industrial, aplicando, entonces, de forma indebida dicho criterio jurisprudencial del Máximo Tribunal de justicia.

- Que para formular el análisis de igualdad, en términos de la mencionada jurisprudencia, se tiene que realizar el análisis con un término de comparación apropiado y que, en los precedentes de la que se originó, fue entre el origen o causa (la actividad regulada) y no frente a sus consecuencias.

- Sin embargo, el Juez de Distrito ilegalmente aplicó de forma indebida la mencionada jurisprudencia, al realizar el análisis de igualdad bajo el término de comparación apropiado, esto es, por sus consecuencias y finalidades, y no así, comparando el origen, la situación o actividad regulada, es decir, siembra, cultivo o cosecha, para analizar las diversas consecuencias permisos para fines médicos o científicos y prohibición para fines industriales.

- Que el Juez de Distrito pretendió justificar la supuesta constitucionalidad del sistema normativo impugnado, exclusivamente bajo el argumento de que no se encuentran en una situación comparable derivado de que los fines para los cuales se realiza la actividad de siembra, cultivo o cosecha son distintos, pues en un primer caso son para fines médicos o científicos y, en otro, para fines industriales.

- Precisa que la resolución impugnada parte de una premisa falsa al realizar el supuesto análisis de igualdad, pues pretende que las situaciones fácticas sean exactamente iguales, pero que encuentren una regulación distinta; sin embargo, conforme a la jurisprudencia que sirvió de sustento a las consideraciones



del Juez de Distrito, se advierte que el análisis de igualdad debe partir de situaciones similares que reciban un trato diferenciado.

- Que para que el análisis de igualdad hubiera sido correcto, el Juez de Distrito debió advertir que estaba frente a situaciones similares (siembra, cultivo y cosecha de *cannabis*) y, así desentrañar si la diferencia de trato basada exclusivamente en los fines a los que se destine el producto encuentra justificación constitucional.

- Aduce que se incumplió con la obligación impuesta en la Ley de Amparo de motivar las resoluciones y, específicamente, de motivar por qué determinó que no se creaba una categoría sospechosa derivada de la permisión de sembrar, cultivar y cosechar *cannabis* cuando su finalidad sea científica o médica y prohibir dicha actividad cuando tenga una finalidad industrial.

- Sostiene que el Juez de Distrito transgredió lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 74 de la Ley de Amparo, toda vez que incumplió con la obligación que dicho precepto le impone de motivar las sentencias que emita, específicamente, motivar el por qué determinó que no se creaba una categoría sospechosa derivada de la permisión de sembrar, cultivar y cosechar *cannabis* cuando su finalidad sea científica o médica y prohibir dicha actividad cuando tenga una finalidad industrial.

- **Quinto.** Manifiesta que la sentencia recurrida es violatoria de lo dispuesto por los artículos 74, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que al realizar el análisis de violación al derecho humano de seguridad jurídica, apreció los conceptos de violación de forma indebida e interpretó incorrectamente el derecho humano violado, además incurrió en la omisión de motivar las premisas y conclusiones respectivas.

- Señala que, el sistema normativo impugnado resulta contrario no sólo al derecho humano a la seguridad jurídica sino también resulta contrario al principio de confianza legítima.



- Lo anterior porque en las consideraciones que sustentó el Juez de Distrito no sólo apreció los actos reclamados de forma distinta, sino también realizó el análisis de los argumentos expuestos de forma distinta a como fueron planteados, además de realizar un análisis ilegal e incorrecto del derecho humano a la seguridad jurídica, pues se demostró la inconstitucionalidad del sistema normativo reclamado, ya que el mismo otorga el derecho a realizar una actividad consistente en la importación, comercialización y exportación de productos derivados de la planta de *cannabis sativa* L (cáñamo) que tengan un contenido igual o menor al 1 % de THC pero, al impedir llevar a cabo otra actividad necesaria para cumplir con las primeras (siembra, cultivo o cosecha de la planta), genera un derecho imposible de cumplir, pues se encuentra vedado el inicio de la cadena productiva.

- Que la transgresión al derecho a la seguridad jurídica queda evidenciado porque el sistema normativo otorga un derecho, pero impide su ejercicio pleno y libre, lo que nulifica el derecho otorgado.

- Manifiesta que el Juez de Distrito al analizar la constitucionalidad del sistema normativo impugnado, bajo la premisa de la violación al derecho humano a la seguridad jurídica, consideró que no existe la antinomia planteada, ya que el artículo 245, fracción V, segundo párrafo, de la Ley General de Salud, establece una diversa hipótesis a la regulada en el artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal.

- Consideración que la quejosa estima violatoria del artículo 74, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, toda vez que el análisis realizado por el juzgador es ilegal, ya que no se está frente a la regulación de una misma conducta bajo dos consecuencias jurídicas diversas, sino que, la antinomia y por tanto, la inseguridad jurídica, se presenta por virtud de que el sistema permite llevar a cabo las actividades de importación, exportación y comercialización de productos con contenido de 1 % o menor de THC pero, por otro lado, impide llevar a cabo una actividad primaria y necesaria para desarrollar las actividades permitidas, como es la siembra, cultivo o cosecha de la *cannabis sativa* L (cáñamo).



- Que la ilegalidad de la sentencia recurrida deriva de que, la antinomia del sistema normativo reclamado no deriva de que dos normas jurídicas, esto es, la Ley General de Salud y el Código Penal Federal, establezcan consecuencias jurídicas distintas a un supuesto igual, como dice, ilegalmente fue analizado por el Juez de Distrito, sino que dicha inconstitucionalidad deriva de que se otorga un derecho (importar, comercializar y exportar) pero se impide llevar a cabo una actividad primaria que es necesaria para ejercer ese derecho; lo que estima transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica y existe una antinomia, no porque, insiste, dos normas atribuyan consecuencias jurídicas diversas a una misma situación, sino porque existe una oposición o conflicto en el sistema, al otorgarse un derecho para ejercer una actividad, consistente en la posibilidad de importar, comercializar o exportar bienes que contengan igual al 1 % o menor de THC pero, al mismo tiempo, el sistema impide ejercer ese derecho, al penalizar la actividad necesaria que consiste en la siembra, cultivo y cosecha de la planta donde se extraerá el producto.

- Agrega que la violación al derecho a la seguridad jurídica queda acreditada tomando en cuenta que se está frente a una actividad lícita, como es la importación, exportación y comercialización de productos que contengan contenido igual al 1 % o menor de THC y que se destinen a fines industriales, no obstante el Código Penal Federal impide llevarla a cabo a través de la penalización (prohibición) de la siembra, cultivo y cosecha del mismo producto cuando sea destinado a la exportación o comercialización con fines industriales.

- Sostiene que la sentencia es ilegal, ya que la Ley General de Salud y el Código Penal Federal sí concurren en el mismo ámbito temporal, espacial, personal y material de validez de la norma, por lo que se acredita la antinomia y, por tanto, la inconstitucionalidad del sistema impugnado, ya que por un lado otorga un derecho en la citada ley, consistente en importar, exportar o comercializar productos de igual o menos del 1 % de THC para fines industriales, pero se prohíbe en el Código Penal Federal, sembrar, cultivar o cosechar la *cannabis sativa* L (cáñamo) para fines industriales y que es el insumo fundamental para llevar a cabo la actividad permitida.

- Aduce que de la parte relativa del decreto que reformó la Ley General de Salud y el Código Penal Federal, se advierte que ambos ordenamientos están



referidos al mismo ámbito de validez temporal, dado que se encuentra en el mismo decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación y ambos se encuentran vigentes al mismo tiempo, esto es, al día siguiente al en que se publicó dicho decreto.

- En ese sentido, concluye que, si los ordenamientos reclamados concurren en el mismo ámbito temporal y espacial de validez, resultan inconstitucionales, porque generan una antinomia al permitir la referida ley ejercer un derecho y el citado código probar un obstáculo jurídico para su realización; y ambos rigen situaciones de hecho ocurridas en territorio nacional estableciendo las consecuencias de derecho correspondientes.

- Que ello es así, toda vez que el artículo 245 de la Ley General de Salud, prevé el derecho a importar a territorio nacional, y a exportar del territorio nacional, así como a comercializar en territorio nacional, bienes que contengan 1 % o menos de THC destinados a fines industriales.

- Mientras que el artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, establece una prohibición o pena para quien siembre, cultive o coseche en territorio nacional *cannabis* con fines industriales.

- Que las normas reclamadas también inciden en el mismo ámbito de validez personal puesto que regulan la misma actividad, salvo que en etapas distintas, dado que la Ley General de Salud regula la etapa final de una actividad, ya que permite la importación, comercialización y exportación de bienes que contengan 1 % o menos de THC fabricados con *cannabis* sativa L (cáñamo) para fines industriales, en cambio el Código Penal Federal regula el inicio de esa actividad, consistente en impedir llevar a cabo la siembra, cultivo o cosecha de la planta de *cannabis* que servirá para elaborar los productos que serán exportados o comercializados en territorio nacional con fines industriales.

- Asimismo, sostiene que el Juez de Distrito incurrió en transgresión a lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley de Amparo, pues omitió motivar las consideraciones que sustentan la determinación en el sentido de que el sistema impugnado no concurre en el mismo ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, lo que estima, deja a la quejosa en estado de indefensión, pues





impide combatir las consideraciones que tuvo el Juez de Distrito para considerar que las normas reclamadas no concurren en los mismos ámbitos de validez, ya que en ningún momento justificó o motivó dicha afirmación.

- De igual forma, la quejosa alega que el Juez del conocimiento incurrió en contravención a lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley de Amparo, toda vez que, en el concepto de violación respectivo, planteó y demostró que la inconstitucionalidad implica la imposibilidad de ejercer un derecho otorgado por la Ley General de Salud ante la prohibición del Código Penal Federal, pero no planteó dicha inconstitucionalidad derivado de que si se aplican al mismo tiempo ambos ordenamientos generan inseguridad jurídica.

- De manera que el Juez Federal analizó la inconstitucionalidad planteada bajo argumentos que no fueron hechos valer por la quejosa sino introducidos ilegalmente por el propio a quo en su análisis, lo que torna ilegal la sentencia recurrida, puesto que determinó que los gobernados no tienen que resentir las consecuencias jurídicas previstas en los artículos reclamados de forma simultánea, sino que éstas serán aplicables únicamente cuando se actualicen los supuestos de hecho que prevén, por lo que, no se deja en estado de incertidumbre a la quejosa, porque sabe a qué atenerse respecto del ordenamiento que aplica para cada una de las circunstancias de hecho que regulan.

- Sin embargo, la inconstitucionalidad se presenta en virtud de que el gobernado ni siquiera podrá llegar al momento de aplicación del derecho previsto en la Ley General de Salud consistente en exportar o comercializar productos de *cannabis* cuyo contenido sea igual o menor al 1 % de THC, ya que simplemente no tendrá posibilidad de llegar a sembrar, cultivar y cosechar la planta que será el insumo necesario para esos productos, ante la prohibición del citado código.

- También sostiene que las consideraciones del Juez de Distrito resultan ilegales, al pretender justificar la constitucionalidad de una norma, a través de supuestos fácticos, esto es, de consideraciones no demostradas, además de que es falso que la importación, comercialización y exportación de bienes que tengan contenido igual o menor al 1 % de THC para fines industriales, no están



condicionadas necesariamente a la siembra, cultivo o cosecha de la planta de *cannabis* para fines industriales.

- Señala que lo anterior es así, ya que la comercialización y exportación de ese tipo de bienes requiere, necesariamente que la planta de *cannabis* sea sembrada, cultivada y cosechada en territorio nacional, para producir los bienes que se comercializarán o exportarán.

- Manifiesta, que las consideraciones sostenidas por el Juez Federal también son ilegales porque no realizó el estudio del sistema normativo frente a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales invocados por la quejosa.

- Confirma la ilegalidad del fallo recurrido, el criterio sostenido por la Primera Sala del Máximo Tribunal en la jurisprudencia 1a./J. 3/2019 (10a.), de rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. LA PROHIBICIÓN PARA EL AUTOCONSUMO DE MARIHUANA CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE SALUD INCIDE *PRIMA FACIE* EN EL CONTENIDO DE DICHO DERECHO FUNDAMENTAL.", en la que determinó que la prohibición para el uso lúdico de la marihuana, en la parte de la siembra, cultivo o cosecha de la planta se constituye en un obstáculo jurídico que impide ejercer un derecho, es decir, "impide llevar a cabo lícitamente todas las acciones o actividades necesarias para poder materializar esa elección a través del autoconsumo de la marihuana: siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte, etcétera".

- Que de ese criterio jurisprudencial, aplicado por mayoría de razón, se advierte la prohibición de sembrar, cultivar o cosechar marihuana (o *cannabis* sativa L Cáñamo, en el caso) se constituye como un obstáculo que impide ejercer un derecho; lo que estima, también ocurre en el caso, ya que la Ley General de Salud otorga un derecho a importar, comercializar o exportar productos con fines industriales que tengan 1 % o menos de THC cuyo origen es la *cannabis* sativa L cáñamo, pero impide la siembra, cultivo o cosecha, de la propia *cannabis* que será materia prima necesaria para fabricar o producir esos productos.



- Que, la violación al derecho humano a la seguridad jurídica se confirma con lo considerado por la propia Primera Sala del Máximo Tribunal de Justicia, al resolver el amparo en revisión 547/2018, que constituye uno de los precedentes que integró la citada jurisprudencia, de la que, insiste, se advierte que la prohibición administrativa y legal se convierte en un obstáculo para realizar lícitamente una actividad.

- **Sexto.** Alega que el fallo sujeto a revisión es violatorio de lo dispuesto por el artículo 74, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, toda vez que lo que resolvió el Juez de Distrito al analizar el sistema normativo en relación con el derecho humano a la libertad de trabajo y comercio, resulta ilegal; pues estima que el análisis debe partir de la base de que si la afectación a la sociedad es mayor que el beneficio que pudiera tener el gobernado al dedicarse a determinada actividad y que la propia actividad está permitida por la Ley General de Salud, lo que dice, no fue advertido por el Juez de Distrito, esto es, que conforme a dicho ordenamiento, la actividad de importación, comercialización o exportación de bienes que tengan igual o menos del 1 % de THC para fines industriales, se encuentra permitida, por lo que, se está ante una actividad lícita y no se está frente a una afectación a la sociedad en general, ya que ese propio ordenamiento legal permite dicha actividad.

- Sin embargo, una parte de esa actividad, se encuentra prohibida, mientras el resto está permitida, de manera que, contrario a lo considerado por el Juez de Distrito, no habrá afectación a la sociedad cuando está reconocida la licitud de la importación, exportación o comercialización, de ese tipo de productos, pero sí existe violación al derecho humano a la libertad de trabajo o comercio, ya que se prohíbe la siembra, el cultivo o cosecha de *cannabis* con igual o menos del 1 % de THC para fines industriales.

- Sostiene que la consideración del Juez de Distrito en el sentido de que la importación de *cannabis* con fines industriales que contenga concentraciones iguales o menores al 1 %, comercialización de CBD para insumo de procesos industriales, e importación de semillas actualizaría el tipo penal contemplado en el segundo párrafo del artículo 198 del Código Penal Federal; también es ilegal, puesto que no atendió al contenido del artículo 245 de la Ley General de Salud



e interpreta en forma incorrecta el contenido del segundo párrafo del artículo 198 del Código Penal Federal.

- Que ello es así, ya que el artículo que utilizó para señalar que se actualizaría el tipo penal no es aplicable y, por el contrario, la Ley General de Salud permite llevar a cabo las actividades que el Juez de Distrito consideró como conductas típicas en materia penal; además, de que dicho precepto no prevé al sujeto activo que refirió.

- Que lo considerado por el juzgador es incongruente, en tanto que para desestimar un diverso concepto de violación señaló que la Ley General de Salud permite llevar a cabo la importación, exportación o comercialización de productos de igual o menos del 1 % de THC; por lo que estima que de manera ilegal e incongruente, para desestimar el séptimo concepto de violación el Juez de Distrito consideró que las mismas actividades que ya había señalado estaban permitidas, actualizarían el tipo penal previsto en el artículo 198, segundo párrafo, del Código Penal Federal.

- Asimismo, la quejosa, ahora recurrente, sostiene que si el Juez de Distrito hubiera realizado un correcto análisis de constitucionalidad de normas generales, habría confrontado el contenido normativo impugnado frente a los postulados constitucionales y analizar si la prohibición contenida en una norma secundaria encuentra sustento en la propia Constitución Federal, y hubiera concluido que el sistema normativo resulta inconstitucional, pues la prohibición de llevar a cabo la siembra, cultivo o cosecha de *cannabis sativa* L (cáñamo) para fines industriales no afecta a la sociedad ni derechos de terceros; que corrobora que no se está ante una actividad ilícita, que la comercialización, importación o exportación de los productos derivados de esa planta, con fines industriales, está permitida por la Ley General de Salud.

- Asimismo, señala que el Juez de Distrito transgredió lo dispuesto por el artículo 74, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, toda vez que no motivó cuáles son las afectaciones que se dan al orden jurídico mexicano con la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* para ser destinada a fines industriales y que contenga menos del 1 % de THC, asimismo, dejó de motivar cuáles son las nor-



mas que, a su consideración, se verían afectadas con esa actividad, esto es, por una conducta que no está expresamente prohibida.

- **Séptimo.** Sostiene medularmente que en el fallo recurrido el Juez de Distrito transgredió en perjuicio de la quejosa lo dispuesto por el artículo 74, fracciones I y II, de la Ley de Amparo y las jurisprudencias P./J. 40/2000 y P./J. 68/2000 del Pleno del Máximo Tribunal, al determinar que los conceptos de violación identificados como tercero a sexto de la demanda, resultaban inoperantes, pues las consideraciones que sostuvo al respecto son ambiguas y vagas, por lo que carecen de motivación, lo que transgrede el citado precepto legal.

- Lo anterior, ya que no se desprende a qué se refiere el Juez Federal al señalar que: "la parte quejosa no señalo (sic) cual es el derecho en cuestión respecto del cual aduce que incide la normatividad impugnada", pues dicha consideración al ser ambigua e inexacta es ilegal y deja en estado de indefensión a la quejosa.

- Que no obstante lo anterior, la parte quejosa sí señaló cuáles son los derechos humanos violados con el sistema normativo, para que el juzgador pudiera hacer el análisis de dichos conceptos de violación, en tanto que en ellos, planteó respectivamente, que se viola el derecho a una medida legislativa proporcional, ya que el sistema normativo no persigue una finalidad constitucionalmente válida; no alcanza los fines perseguidos por el legislador; que la medida no es necesaria y además, existen medidas alternativas que también son idóneas, pero menos invasivas; y que el nivel de intervención del Estado es mayor al nivel de realización del fin constitucional buscado por la medida.

- Que el Juez de Distrito no fundó en algún artículo de la Constitución Federal, de la Ley de Amparo o del Código Federal de Procedimientos Civiles, la afirmación que realizó en el sentido de que la quejosa no señaló cuál es el derecho respecto del cual aduce que incide en la normatividad impugnada, pues está obligado a fundar en alguna norma jurídica la exigencia legal para que la quejosa repitiera en cada uno de los conceptos de violación los derechos violados, cuando ya lo había hecho en el capítulo respectivo de la demanda; aunado a que no existe disposición que señale que deba cumplirse el requisito impuesto por el juzgador.



- Aduce que el Juez de Distrito inobservó el contenido del artículo 17 constitucional, en el sentido de que los juzgadores están obligados a preferir la resolución del fondo de la controversia frente a los formalismos procesales que impidan una solución al litigio, así como el contenido de la jurisprudencia P./J. 40/2000 del Pleno del Máximo Tribunal de Justicia, obligatoria para el Juez de Distrito, conforme a la cual la demanda debe ser interpretada en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar las sentencias.

- Que de haber observado el Juez del conocimiento el citado criterio, habría analizado e interpretado la demanda en su integridad, y hubiera llegado a la conclusión de que sí se señalaron los derechos humanos violados conforme a lo planteado en los conceptos de violación.

- También sostiene que la sentencia recurrida es ilegal, ya que la quejosa, además, señaló cuáles son las conductas cubiertas por el derecho, dado que, en cada uno de los citados conceptos de violación precisó cuáles son las actividades reguladas por el derecho, esto es, la siembra, cultivo o cosecha de la *cannabis sativa* L (cáñamo) para fines industriales.

- **Octavo.** Plantea que la sentencia recurrida contraviene lo establecido en el artículo 74, fracciones I, II y III, de la Ley de Amparo, toda vez que el Juez de Distrito dejó de valorar la prueba pericial desahogada en el juicio de amparo, sin detenerse a analizar el ofrecimiento de la prueba pericial, las preguntas y respuestas de los peritos, así como la relación con todos y cada uno de los conceptos de violación, con base en la afirmación de que no resultaba procedente analizar dicha probanza, porque las respuestas no generan convicción a efecto de declarar la inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado, pues la inconstitucionalidad que se hizo valer depende de la prohibición que subsiste respecto a llevar a cabo la siembra, cosecha y cultivo de *cannabis sativa* L (cáñamo) con fines de procesamiento industrial, sin que se haga depender dicha prohibición de la cantidad de sustancia denominada tetrahidrocannabinol.

- Esto es, que el juzgador determinó que no resultaba necesario emitir pronunciamiento alguno respecto de la prueba pericial ofrecida y desahogada



en el juicio de amparo, bajo la consideración de que la inconstitucionalidad no se hizo depender de la cantidad de la sustancia denominada tetrahidrocannabinol; lo cual dice es contrario a lo dispuesto por la fracción III del artículo 74 de la Ley de Amparo, ya que el Juez de Distrito estaba obligado a motivar porqué cada una de las preguntas no ameritaba pronunciamiento alguno por parte del órgano jurisdiccional al momento de resolver el juicio de amparo, sin embargo, el fallo recurrido carece de motivación en esa parte, lo que estima la deja en estado de indefensión, porque ante la falta de motivos por los cuales se determine que, cada pregunta no merece pronunciamiento, impide ejercer su derecho a controvertir la decisión del Juez de Distrito.

- Argumenta que las consideraciones del Juez de Distrito resultan violatorias de lo dispuesto por la fracción III del artículo 74 de la Ley de Amparo, toda vez que analizó de forma incompleta e indebida tanto el objeto de la prueba pericial, las preguntas propuestas por la quejosa y las respuestas formuladas por los peritos de la quejosa, oficial y de la autoridad responsable.

- Que en el escrito por el que ofreció la prueba pericial, la quejosa señaló que la prueba está relacionada con todos los conceptos de violación hechos valer en la demanda, quedando claro que el objeto de la prueba, era aportar elementos técnicos que sustentaran los argumentos hechos valer en los conceptos de violación formulados por la quejosa, por lo que, contrario a lo considerado por el Juez de Distrito, todas las preguntas están encaminadas a fortalecer los argumentos de inconstitucionalidad hechos valer, aportando elementos técnicos necesarios y suficientes que fortalecieran los conceptos de violación y llevaran a la convicción judicial respecto a la violación de los derechos humanos de la quejosa, es decir, la inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado.

- Que ello es así, dado que de las preguntas y respuestas se desprenden datos técnicos importantes como es, que existen diferencias fundamentales entre la *cannabis sativa* L (cáñamo) y la planta de la marihuana utilizada como estupefaciente; que la *cannabis sativa* L (cáñamo) no tiene efectos psicotrópicos en el ser humano ante la eventualidad de su consumo; que el cáñamo sólo tiene aplicaciones industriales y no de uso recreativo; que la *cannabis sativa* L (cáñamo) sí puede ser sembrada en territorio nacional; y que la *cannabis sativa* L



(cáñamo) puede también ser utilizada para fines de investigación médica o científica.

- Concluye que, contrario al criterio del Juez Federal, la pericial no versó exclusivamente en demostrar las diferencias entre las plantas con contenido mayor o igual al 1 % de THC, sino que a través de dicha probanza se acreditó la inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado, pues a través de las respuestas del perito de la quejosa, de la autoridad responsable y del propio juzgado; se acreditó que es violatorio del derecho humano a la igualdad, que se otorgue un trato distinto a las consecuencias de una actividad, cuando el origen es el mismo; que no es posible que exista una afectación a la sociedad o derecho de terceros para limitar la libertad de trabajo o comercio (siembra, cultivo o cosecha de la *cannabis sativa* L [cáñamo]) en virtud de que la misma sólo puede tener fines industriales y no de consumo humano y, no representa un problema de salud pública al no ser una sustancia psicotrópica; así como, que se viola el citado derecho, pues la *cannabis sativa* L (cáñamo) también puede ser utilizada para fines médicos o científicos, aparte de los fines industriales, pero se prohíbe sólo la siembra, cultivo o cosecha de la misma para fines industriales cuando sí se permite para fines médicos o científicos.

- De manera que, el Juez de Distrito violó los artículos 74, fracción III, de la Ley de Amparo, 93, fracción IV y 143 del Código Federal de Procedimientos Civiles, al haber omitido el Juez de Distrito valorar las preguntas propuestas y las respuestas dadas por los peritos, de las que dice, también se advierte la falta de proporcionalidad de la medida, al acreditarse con dicha probanza que no existe justificación constitucional válida para prohibir una actividad como lo es la siembra, cultivo o cosecha de la *cannabis sativa* L (cáñamo) para fines industriales, cuando el mismo producto también puede ser utilizado para un fin permitido como lo es la investigación científica o médica; y ese producto, no representa ningún peligro a la salud humana, pues carece de efectos psicotrópicos y, por tanto, no es un producto cuya siembra, cultivo o cosecha merezca, constitucionalmente, estar prohibida.

- Manifiesta la quejosa, ahora recurrente, que la prueba pericial no versó exclusivamente en demostrar las diferencias entre las plantas con contenido mayor o igual al 1 % de THC, sino como se señaló en los alegatos, se acreditó





que tanto el dictamen de la perito de la quejosa como de la autoridad responsable fueron conformes al concluir diversas cuestiones técnicas que confirman la inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado.

- Aduce la quejosa que el fallo sujeto a revisión también es ilegal porque el Juez de Distrito no analizó los alegatos formulados, en los que se sostuvo que las respuestas de los peritos de la quejosa y de la autoridad responsable, confirmaron la inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado; cuando el estudio de los alegatos, es una obligación del Juez de Distrito, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley de Amparo, por lo que al no haberlo hecho así el juzgador, transgredió dicho precepto legal.

48. **Resolución del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del presente asunto determinó lo siguiente:

- Analizó el **primer agravio**, en el que la parte quejosa, ahora recurrente, sostiene que la sentencia recurrida contraviene lo dispuesto en el artículo 74, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, ya que el Juez de Distrito omitió analizar los actos reclamados, como fueron señalados en la ampliación de demanda.

- Declaró ineficaces sus argumentos, ya que el Juez de Distrito para determinar la inexistencia de la omisión reclamada, tomó en consideración el proceso legislativo de la reforma al artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, donde destacó que el catorce de diciembre de dos mil dieciséis, se recibió en la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, cuyo dictamen fue aprobado por dicha Cámara el veintiocho de abril de dos mil diecisiete, y posteriormente enviada al Ejecutivo Federal para su publicación y observancia; consideraciones que no son desvirtuadas por la parte quejosa, ahora recurrente.

- Por tanto, con independencia de lo manifestado en el informe justificado rendido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo cierto es que, como acertadamente lo refiere el Juez de Distrito, del proceso legislativo correspondiente, deriva que esa autoridad responsable sí aprobó las reformas al artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal.



- Estableció que no asiste razón a la recurrente, al sostener que el Juez del conocimiento contraviene lo dispuesto en el artículo 74, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, puesto que sí analizó los actos reclamados, como fueron señalados en la ampliación de demanda; de ahí que los argumentos expresados en el agravio analizado resultaran **ineficaces**.

- Estudió el **octavo agravio**, en el que la recurrente básicamente sostiene que la sentencia recurrida contraviene lo establecido en el artículo 74, fracciones I, II y III, de la Ley de Amparo, toda vez que el Juez de Distrito dejó de valorar la prueba pericial desahogada en el juicio de amparo, sin detenerse a analizar el ofrecimiento de la misma, las preguntas y respuestas de los peritos, así como la relación con todos y cada uno de los conceptos de violación, con base en la afirmación de que no resultaba procedente analizar dicha probanza, porque las respuestas no generan convicción a efecto de declarar la inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado, pues aquélla se hizo valer de la prohibición que subsiste respecto a llevar a cabo la siembra, cosecha y cultivo de *cannabis* sativa L (cáñamo) con fines de procesamiento industrial, sin que se haga depender dicha prohibición de la cantidad de sustancia denominada tetrahidrocannabinol.

- Esto es, que el juzgador determinó que no resultaba necesario emitir pronunciamiento alguno respecto de la prueba pericial ofrecida y desahogada en el juicio de amparo, bajo la consideración de que la inconstitucionalidad no se hizo depender de la cantidad de la sustancia denominada tetrahidrocannabinol; lo cual dice es contrario a lo dispuesto por la fracción III del artículo 74 de la Ley de Amparo, ya que el Juez de Distrito estaba obligado a motivar porqué cada una de las preguntas no ameritaba pronunciamiento alguno por parte del órgano jurisdiccional al momento de resolver el juicio de amparo, sin embargo, el fallo recurrido carece de motivación en esa parte, lo que estima la deja en estado de indefensión, porque ante la falta de motivos por los cuales se determine que, cada pregunta no merece pronunciamiento, impide ejercer su derecho a controvertir la decisión del Juez de Distrito.

- Argumentos que declaró infundados, en atención a que de la lectura del escrito de ofrecimiento de la prueba pericial en materia de química farmacéutica biológica, que obra a fojas ciento treinta y dos y ciento treinta y tres del expe-



diente del juicio de amparo, advirtió que las preguntas formuladas por la parte quejosa, se encuentran encaminadas a demostrar las características entre marihuana y la *cannabis sativa* L (cáñamo), sus diferencias químicas farmacéuticas y biológicas, su porcentaje de contenido de tetrahidrocannabinol, sus efectos de consumo en el ser humano, diferencias químicas entre el cannabidiol (CBD) y el tetrahidrocannabinol (THC), si por sus características la *cannabis sativa* L (cáñamo) puede ser sembrada, cultivada y cosechada en el territorio nacional, sus diferencias entre la que pudiera sembrarse en territorio nacional con alguna sembrada en el extranjero, y su uso con fines de investigación científica o médica, lo cual como lo consideró el Juez de Distrito de manera alguna abona para determinar la inconstitucionalidad de las normas combatidas, en tanto que ésta se combate a partir de que la parte quejosa lo considera como un sistema prohibicionista para llevar acabo la siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis sativa* L (cáñamo) con fines de procesamiento industrial.

- Tuvo en cuenta que la eventual declaratoria de inconstitucionalidad de las normas reclamadas, debe ser a partir de sus propias características y la confrontación con algún o algunos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las normas aplicables y no sobre las características científicas de la marihuana y el cáñamo.

- Consideró que el argumento de la recurrente en el que plantea que el fallo sujeto a revisión también es ilegal porque el Juez de Distrito no analizó los alegatos formulados, lo cual calificó de **ineficaz**. Lo anterior es así, toda vez que, respecto del análisis de los alegatos formulados en el juicio de amparo, el Pleno de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 20/93, determinó que, si bien los Jueces de Distrito deben recibir los alegatos, no tienen el deber de analizar directamente las argumentaciones que se hagan valer en los mismos. Habida cuenta que como lo señala la propia recurrente dichos argumentos son tendentes a poner de manifiesto que con la prueba pericial que ofreció en el juicio de amparo, se confirmaba la inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado.

- Del estudio del **tercer agravio**, en el que la quejosa, ahora recurrente, esencialmente sostiene que el Juez de Distrito incurrió en transgresión a lo dispuesto por los artículos 61, fracción XII, 63, fracción V y 74, fracciones I y II,



todos de la Ley de Amparo, al decretar el sobreseimiento en el juicio respecto de los Lineamientos de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, por estimar actualizada la causal de improcedencia consistente en no haber acreditado el interés jurídico para impugnar los referidos lineamientos, toda vez que determinó que no existió evidencia de un acto concreto de aplicación que actualizara el perjuicio o agravio personal y directo, que se requiere para la procedencia del juicio de amparo, esto es, que no existió evidencia o prueba alguna a través de la cual la quejosa acreditara el acto de aplicación de los numerales reclamados de los citados lineamientos.

- Calificó de sustancialmente fundados los agravios, en razón de que el Juez de Distrito resolvió que se actualizaba la causal de improcedencia contenida en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, la cual analizó de oficio, respecto de los artículos 5, 6, 24, 35, 42, 43, 44, 46 y 48 de los Lineamientos en materia de control sanitario de la *cannabis* y derivados de la misma, emitidos el treinta de octubre de dos mil dieciocho, al considerar que la parte quejosa no demostró la aplicación de dichas disposiciones en su perjuicio, por lo que no acreditó el interés jurídico necesario para acudir al juicio de amparo, pues debió acreditar que fueron aplicados en su perjuicio los citados artículos y que, con base en ellos, se negó la autorización que solicitó, por lo que el juzgador concluyó que no existía un perjuicio real, actual y directo en la esfera jurídica de la quejosa.

- Por tanto, desprendió que la parte quejosa, reclamó en la demanda de amparo, los artículos 235 Bis, 237, párrafo primero, 245, fracciones I, II, IV y V en su segundo párrafo y 290 de la Ley General de Salud; 198, último párrafo del Código Penal Federal; y 5, 6, 24, 35, 42, 43, 44, 46 y 48 de los Lineamientos en materia de control sanitario de la *cannabis* y derivados de la misma, emitidos el treinta de octubre de dos mil dieciocho; y la emisión del oficio \*\*\*\*\*, de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, como acto de aplicación de las disposiciones reclamadas.

- Asimismo, advirtió que el planteamiento de inconstitucionalidad lo realiza la quejosa a partir de que estima que las normas combatidas (Ley General de Salud, Código Penal Federal y los Lineamientos en materia de control sanitario de la *cannabis* y derivados de la misma), en su conjunto, conforman un sistema



prohibitivo en relación con la siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis* sativa para fines industriales.

- Por tanto, estimó que el hecho de que no se hayan citado expresamente en el oficio \*\*\*\*\* , de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, ello de manera alguna impedía al Juez de Distrito su análisis conjuntamente con las normas de la Ley General de Salud y Código Penal Federal, reclamados, dado que dichos lineamientos también regulan el actuar de la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios en materia de control sanitario de la *cannabis*, a más de que su impugnación se planteó como un sistema normativo.

- Que en tales circunstancias, si la quejosa pretende controvertir las normas reclamadas por considerarlas transgresoras en su perjuicio con base en que conforman un sistema prohibitivo, resultaba innecesaria una aplicación expresa en el oficio señalado como acto de aplicación, en tanto que los preceptos de los Lineamientos en materia de control sanitario de la *cannabis* y derivados de la misma, son impugnados como parte del sistema normativo a que alude. En consecuencia, estimó de inconcuso que la causa de improcedencia propuesta por el Juez de Distrito no se actualiza.

- Adujo que al no actualizarse el motivo de sobreseimiento decretado, con fundamento en la fracción I del artículo 93 de la Ley de Amparo, procedió a examinar las causas de sobreseimiento invocadas por la autoridad responsable Comisionado Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios y no estudiadas por el a quo al estimar actualizada la que analizó de oficio y mencionó que la citada autoridad responsable al rendir su informe justificado sostuvo que, en relación con los preceptos reclamados de los Lineamientos en materia de control sanitario de la *cannabis* y derivados de la misma, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo, pues aduce que se trata de un acto consumado de manera irreparable por haberse emitido.

- Por tanto el órgano colegiado consideró que **no se actualiza** la causa de improcedencia hecha valer por la autoridad, ya que de la lectura a la fracción XVI del artículo 61 de la Ley de Amparo, desprendió que el juicio constitucional



será improcedente cuando los actos reclamados se hayan ejecutado y hayan surtido sus efectos de tal suerte que material o jurídicamente sea imposible restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado y en el caso desestimó la citada causal de improcedencia, en virtud de que la quejosa reclamó los Lineamientos en materia de control sanitario de la *cannabis* y derivados de la misma, expedidos por el comisionado federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, a partir de que los considera integrantes de un sistema normativo prohibitivo que forma parte del marco regulatorio previsto en la Ley General de Salud y el Código Penal Federal en relación con la siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis* sativa L (cáñamo), para uso industrial.

- Es decir, la quejosa no impugna el proceso de expedición de los mencionados lineamientos reclamados, sino que los controvierte con motivo del obstáculo jurídico para realizar lícitamente las acciones sobre las que versó su solicitud de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, de ahí que no se actualizara la causa de improcedencia en estudio.

- Mencionó que al no existir otro motivo de improcedencia invocado por las partes, ni al advertir la actualización de alguna de ellas que debiera analizar de oficio, revocó la sentencia recurrida, por lo que respecta al sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en relación con los artículos 5, 6, 24, 35, 42, 43, 44, 46 y 48 de los Lineamientos en materia de control sanitario de la *cannabis* y derivados de la misma.

- Preciso que no obstante el levantamiento del sobreseimiento decretado no realizará pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 5, 6, 24, 35, 42, 43, 44, 46 y 48 de los Lineamientos en materia de control sanitario de la *cannabis* y derivados de la misma, en atención a las consideraciones que se expondrán en el siguiente considerando.

- Consideró que por el momento no se encuentra en posibilidad de hacer pronunciamiento en relación al segundo agravio planteado, encaminado a controvertir la determinación del Juez de Distrito de hacer extensiva la negativa del amparo respecto del oficio \*\*\*\*\* en la que consideró que dicho oficio no se atacó por vicios propios sino como una consecuencia directa de la aplicación



de las normas impugnadas, hasta tanto no se resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las mismas.

- Además, estimó carecer de competencia legal para conocer del recurso de revisión respecto del tema de constitucionalidad de las normas reclamadas, ya que, de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal, 83 de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, su estudio y resolución corresponde a este Alto Tribunal.

- Preciso que en la especie, la parte quejosa demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra los artículos 235 Bis, 237, párrafo primero, 245, fracciones I, II, IV y V en su segundo párrafo, y 290 de la Ley General de Salud, por cuanto hace específica y exclusivamente a los usos y actividades que sí están permitidas respecto de un estupefaciente o psicotrópico en particular, a saber, la *cannabis* y sus derivados cannabidiol (CBD) y tetrahidrocannabinol (THC), pues excluye de ellas las actividades con fines industriales y con relación a dicho tópico específico **no existe jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación** en la que haya realizado pronunciamiento respecto de su apego al orden constitucional, ni tres precedentes emitidos por el pleno o las salas del Alto Tribunal de forma ininterrumpida y en el mismo sentido.

#### IV. ESTUDIO

49. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Para estar en condiciones de emprender el estudio de fondo, es necesario reiterar que corresponde realizar el estudio de la constitucionalidad de los **artículos 235 Bis; 237, párrafo primero; 245, fracciones II, IV y V en su segundo párrafo y 290 de la Ley General de Salud, así como el diverso 198, último párrafo, del Código Penal Federal**, atendiendo a que se aduce que tales preceptos conforman un sistema normativo<sup>24</sup> que esta-

<sup>24</sup> Un conjunto de normas constituye un sistema normativo si dichas normas forman una unidad porque entablan entre sí relaciones, ya sea por remisión expresa o tácita, o por relaciones de jerarquía, contenido, temporalidad o generalidad, de manera que el sentido, alcance, validez u operatividad de las mismas dependa de su estrecha conexión o íntima relación de dependencia. Dicho con



blece una prohibición absoluta para la siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis* sativa L (cáñamo), con contenido igual o menor al 1 % de tetrahidrocannabinol (THC), para la elaboración de productos con fines industriales.

50. Los preceptos referidos son del tenor siguiente:

### Ley General de Salud

**"Artículo 235 Bis.** La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la *cannabis sativa*, *índica* y *americana* o *marihuana*, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como **normar** la investigación y **producción nacional de los mismos.**"

**"Artículo 237.** Queda prohibido en el territorio nacional, **todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley,**<sup>25</sup> respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus

---

otras palabras, un conjunto de normas es un sistema normativo si es necesario integrar, interpretativamente, el conjunto de sus disposiciones para extraer de ellas el sentido normativo de las mismas, como podría ser el establecimiento de determinadas prohibiciones, derechos, facultades u obligaciones. Ver tesis: 2a./J. 91/2018 (10a.): "AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO."

<sup>25</sup> **"Artículo 235. La siembra, cultivo, cosecha,** elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con **estupefacientes** o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

(Reformada, D.O.F. 27 DE MAYO DE 1987)

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Derogada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.





sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

**"Igual prohibición podrá ser establecida por la Secretaría de Salud para otras sustancias señaladas en el artículo 234 de esta ley,"**<sup>26</sup> cuando se considere que puedan ser sustituidas en sus usos terapéuticos por otros elementos que, a su juicio, no originen dependencia."

**"Artículo 245.** En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las **sustancias psicotrópicas** se clasifican en cinco grupos:

"...

(Reformada, D.O.F. 19 de junio de 2017)

"II. Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un **problema grave para la salud pública**, y que son:

"...

**"Tetrahidrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones mayores al 1 %, los siguientes isómeros: 6a (10a), 6a (7), 7, 8, 9, 10, 9 (11) y sus variantes estereoquímicas.**

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

**"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."**

<sup>26</sup> **"Artículo 234.** Para los efectos de esta ley, se consideran **estupefacientes**:

"...

**"Cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas.**

"...

"Los isómeros de los estupefacientes de la lista anterior, a menos que estén expresamente exceptuados.

"Cualquier otro producto derivado o preparado que contenga sustancias señaladas en la lista anterior, sus precursores químicos y, en general, los de naturaleza análoga y cualquier otra sustancia que determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General. Las listas correspondientes se publicarán en el Diario Oficial de la Federación."



"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"III. Las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública, y que son:

"...

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"Otros:

"...

"IV. Las que tienen amplios usos terapéuticos y **constituyen un problema menor para la salud pública**, y que son:

"...

**"Tetrahidrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones iguales o menores al 1 %, los siguientes isómeros: 6a (10a), 6a (7), 7, 8, 9, 10, 9 (11) y sus variantes estereoquímicas.**

"...

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"V. Las que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, mismas que se determinarán en las disposiciones reglamentarias correspondientes.

**"Los productos que contengan derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."**

**"Artículo 290.** La Secretaría de Salud otorgará autorización para importar estupefacientes, sustancias psicotrópicas, productos o preparados que los con-



tengan, incluyendo los derivados farmacológicos de la *cannabis sativa*, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, exclusivamente a:

"I. Las droguerías, para venderlos a farmacias o para las preparaciones oficiales que el propio establecimiento elabore; y,

"II. Los establecimientos destinados a producción de medicamentos autorizados por la propia secretaría.

"Su proceso quedará sujeto a lo establecido en los capítulos V y VI de este título, quedando facultada la propia secretaría para otorgar autorización en los casos especiales en que los interesados justifiquen ante la misma la importación directa."

### Código Penal Federal

**"Artículo 198.** Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultive o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.

"Igual pena se impondrá al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de dichas plantas en circunstancias similares a la hipótesis anterior.

"Si en las conductas descritas en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa finalidad, la pena será de dos a ocho años de prisión.



"Si el delito fuere cometido por servidor público de alguna corporación policial, se le impondrá, además la destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar otro, y si el delito lo cometiere un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se le impondrá, además de la pena de prisión señalada, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos.

**"La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal."**

51. Por otra parte, por orden metodológico, se analiza el séptimo de los agravios antes resumidos en que se cuestiona la legalidad de la sentencia recurrida, al haberse determinado que eran inoperantes los conceptos de violación en que se trata de evidenciar la inconstitucionalidad de las disposiciones en comento, a través del ***test de proporcionalidad***.

52. Tales argumentos son esencialmente **fundados** pues, con independencia de que no le asista la razón a la recurrente en el sentido de que, propiamente, esté previsto un derecho fundamental a una medida legislativa proporcional derivada del escrutinio respectivo pues, este último, sólo es un método de análisis en que se realiza la ponderación entre las finalidades que se persiguen con la emisión de las medidas legislativas y el derecho fundamental sobre el que, *prima facie*, incide esa medida.

53. Sin embargo, lo relevante es que, de los conceptos de violación tercero al sexto (en que se expusieron argumentos relacionados con el referido escrutinio de proporcionalidad), se advierte que, sustancialmente, se adujo que el derecho sobre el que incide, *prima facie*, el sistema normativo cuestionado, es el derecho fundamental a la *libertad de trabajo y de comercio*, al referirse la quejosa, reiteradamente, a la limitación que le provoca la legislación reclamada a la *actividad comercial* que pretende realizar, es decir, a la siembra, cultivo y



cosecha de la *cannabis sativa* L (cáñamo), con contenido igual o menor al 1 % de tetrahidrocannabinol (THC), para la elaboración de productos con fines industriales, descritos en su solicitud elevada ante la Cofepris. Lo que, incluso es concomitante con lo planteado en el diverso séptimo concepto de violación en el que, específicamente, se adujo violación al citado derecho a la libertad de trabajo y comercio.

54. De ahí que, en ese aspecto, la sentencia recurrida resulte inconsistente, al no haberse apreciado, desde la anterior perspectiva, que el derecho sobre el que *prima facie*, adujo la quejosa incidía la prohibición reclamada, fue el derecho fundamental a la libertad de trabajo y de comercio. De ahí que se advierte que, en tal resolución, indebidamente, se omitió a dar respuesta a la cuestión efectivamente planteada en los referidos conceptos de violación.

55. En ese orden de ideas, en términos de lo dispuesto en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, corresponde dar respuesta a los aludidos conceptos de violación en lo atinente al escrutinio de proporcionalidad propuesto por la impetrante.

56. Bajo esa tónica, en virtud del cuestionamiento que, respecto al *test de proporcionalidad* realizado por el Juez Federal, se advierte de los motivos de disenso antes precisados, resulta conveniente proceder a su reevaluación.

57. En ese orden de ideas, se observará la temática siguiente:

(i) explicación del marco regulatorio de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas previsto en la Ley General de Salud; (ii) determinar la incidencia de la medida legislativa impugnada en el contenido *prima facie* del derecho fundamental a la libertad de trabajo y comercio; y, (iii) determinar si la medida impugnada supera las cuatro gradas del **test de proporcionalidad**: (a) constitucionalidad de los fines perseguidos con la medida; (b) idoneidad; (c) necesidad; y, (d) proporcionalidad en sentido estricto. Finalmente, (iv) exponer las conclusiones del estudio de constitucionalidad de los artículos **235 Bis; 237, párrafo primero; 245, fracciones II, IV y V en su segundo párrafo y 290 de la**



## **Ley General de Salud, así como el diverso 198, último párrafo, del Código Penal Federal.**

### **(i) Marco regulatorio de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas previsto en la Ley General de Salud.**

58. Como se desprende de los antecedentes, el oficio reclamado por la quejosa fue emitido en diciembre de dos mil dieciocho. En consecuencia, el marco regulatorio que se analizará en este apartado es el vigente en esa fecha por ser la legislación que rigió la actuación de la Cofepris al haber denegado la solicitud de la quejosa.

59. Las fracciones XXI y XXII del artículo 3o. de la Ley General de Salud<sup>27</sup> establecen que son materia de salubridad general tanto la *prevención del consumo* como el *control sanitario* de "**estupefacientes**" y "**sustancias psicotrópicas**".<sup>28</sup> En este sentido, de conformidad con el artículo 194 se entiende por "control sanitario" al conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y, en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones que realiza la Secretaría de Salud sobre el proceso, uso, importación y exportación de diversas sustancias y objetos, entre los que se encuentran los *estupefacientes* y los *psicotrópicos*.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Salvo indicación en contrario, todos los artículos cuyo contenido se describe en este apartado corresponden a la Ley General de Salud.

<sup>28</sup> **Artículo 3.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"...

**"XXI.** La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;

**"XXII.** El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación."

<sup>29</sup> Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 197 de la Ley General de Salud, se entiende por "proceso" el conjunto de actividades relativas a la obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro al público."

**"Artículo 194.** Para efectos de este título, **se entiende por control sanitario, el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones**, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las Normas Oficiales Mexicanas y otras disposiciones aplicables.



60. En específico, el control sanitario respecto de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se encuentra regulado dentro de los capítulos V y VI del título décimo segundo de la Ley General de Salud, así como en el capítulo III del título segundo del Reglamento de Insumos para la Salud. Al respecto, debe señalarse que la citada ley contempla un *marco regulatorio similar* para los estupefacientes y los psicotrópicos. En primer lugar, el legislador estableció un listado para determinar qué narcóticos debían considerarse como estupefacientes y cuáles otros como psicotrópicos (artículos 234 y 245). Por otro lado, determinó que *todo acto* relacionado con estupefacientes o psicotrópicos, o cualquier producto que los contuviera, requiere una "**autorización**" de la Secretaría de Salud y sólo puede otorgarse **con fines médicos y/o científicos** (artículos 235 y 247, respectivamente). En esta línea, también existe una *prohibición* expresa para otorgar la autorización anteriormente señalada respecto de determinados estupefacientes y psicotrópicos (artículos 237 y 248).

61. Efectivamente, de conformidad con los artículos 235 y 247, así como con el artículo 44 del Reglamento de Insumos para la Salud, cualquier persona que pretenda **sembrar, cultivar**, elaborar, preparar, acondicionar, adquirir, poseer, comerciar, transportar, prescribir médicamente, suministrar, emplear, usar, consumir y, en general, realizar cualquier acto relacionado con las sustancias listadas en los artículos 234 y 245 de la Ley General de Salud (estupefacientes y psicotrópicos), o con cualquier producto que los contenga, deberá contar con

---

"El ejercicio del control sanitario será aplicable al:

"I. Proceso, importación y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, productos cosméticos, productos de aseo, tabaco, así como de las materias primas y, en su caso, aditivos que intervengan en su elaboración;

"II. Proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación, y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos; y,

"III. Proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración.

"El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, **estupefacientes y sustancias psicotrópicas** y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan."



una "autorización" de la Secretaría de Salud **y solamente podrá realizar dichas acciones si las mismas tienen fines médicos y/o científicos.**<sup>30</sup>

62. Ahora bien, el artículo 368 dispone que la "autorización sanitaria" es el acto administrativo mediante el cual la autoridad sanitaria competente permite

<sup>30</sup> **Artículo 235.** La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con **estupefacientes** o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Se deroga).

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

**"Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud."**

**Artículo 247. La siembra, cultivo, cosecha,** elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

"I. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

"II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean Parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;

"IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;

"V. (Se deroga)

"VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

**"Los actos a que se refiere este Artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos, y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud."**

**"Reglamento de Insumos para la Salud"**

**Artículo 44.** La obtención, elaboración, fabricación, preparación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, almacenamiento, comercialización, importación, exportación, prescripción médica, suministro, posesión, transporte, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con **estupefacientes** y psicotrópicos, con excepción de los que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, **sólo podrá realizarse con fines médicos y científicos**, previa autorización de la secretaria."





a una persona pública o privada la realización de actividades relacionadas con la salud humana, en los casos y con los requisitos y modalidades que determine la propia Ley General de Salud y demás disposiciones generales aplicables. Sin embargo, los artículos 235, último párrafo y 247, último párrafo vigentes al momento de dictarse el oficio impugnado,<sup>31</sup> *prohíben expresamente* la expedición de autorizaciones para fines que no sean médicos o científicos respecto de determinadas sustancias, entre las que se encuentra el estupefaciente "*Cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas*" y el psicotrópico THC; sustancia o planta la mencionada que, en su variedad "cáñamo", es materia de la controversia en el presente recurso de revisión.

63. Asimismo, se advierte del último párrafo del artículo 245, de la Ley General de Salud que los productos que **contengan derivados de la cannabis en concentraciones del 1 % o menores de THC (tetrahidrocannabinol)**<sup>32</sup> y que **tengan amplios usos industriales** podrán **comercializarse, exportarse e importarse** cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria. En ese sentido, de los dictámenes rendidos en el juicio,<sup>33</sup> se advierte que son coincidentes en que la *cannabis sativa* L, conocida como cáñamo (que es la planta sobre la que versa la solicitud denegada a la quejosa), **bajo ciertas condicio-**

<sup>31</sup> "Artículo 237. Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetylmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

"Igual prohibición podrá ser establecida por la Secretaría de Salud para otras sustancias señaladas en el artículo 234 de esta ley, cuando se considere que puedan ser sustituidas en sus usos terapéuticos por otros elementos que, a su juicio, no originen dependencia."

"Artículo 248. Queda prohibido todo acto de los mencionados en el artículo 247 de esta ley, con relación a las sustancias incluidas en la fracción I del artículo 245."

<sup>32</sup> Cabe destacar que, de esta disposición se advierte que la propia Ley General de Salud, **reconoce que parte de la composición de la cannabis, la constituye el THC (tetrahidrocannabinol)**. En el mismo sentido se advierte de los dictámenes emitidos por el perito oficial, de la quejosa y de la autoridad responsable presidente de la República (fojas 219 a 233 y 372 a 385, de cuaderno de amparo \*\*\*\*\*), que todos fueron coincidentes en que la *cannabis sativa* L, aunque en distintos porcentajes y dependiendo de la variedad (marihuana o cáñamo), contiene el aludido psicotrópico.

<sup>33</sup> Fojas 219, 372 y 452 del juicio de amparo \*\*\*\*\*.



nes de cultivo controladas, puede generar porcentajes menores al 1 % de THC y tiene amplios usos industriales.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Al respecto es importante precisar lo que se dijo, durante el proceso legislativo de la reforma a la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil diecisiete, específicamente, en el dictamen (páginas 68 a 71) emitido por el Senado (cámara de origen):

"...

**"Así mismo, estas Comisiones Unidas codictaminadoras, consideran la necesidad de incluir en la clasificación del Artículo 245, fracción IV, "el cáñamo", con la finalidad de diferenciar de la marihuana y poder aprovechar las propiedades de dicha planta.**

"Al respecto, el cáñamo es un arbusto de ciclo anual que puede llegar a crecer de 1.20 a seis metros de altura, de acuerdo con el clima en el que se siembre. Es una planta dioica, es decir, hay plantas hembra y plantas macho. Sus hojas de 3 a 11 foliolos tienen forma lanceada y bordes dentados, el mayor de ellos es el central y disminuye en tamaño los laterales.

"Cáñamo es el nombre español de la planta clasificada en 1753 por Charles Linneo como *cannabis sativa*. Existen tres variedades de *cannabis sativa*: C.s. *índica*, C. s . *sativa* y C.s. *ruderalis*, que se distinguen entre sí por su forma de crecimiento, por las características de sus semillas y por la diferencia existente en la estructuras de sus fibras.

"Las plantas masculinas son por lo general más pequeñas y menos resistentes, tienen una cabeza en flor que produce polen. Las plantas masculinas empiezan a florecer antes que las femeninas y pocas semanas después las flores se abren liberando el polen que es transportado por el viento, el cual se adhiere a la resina de la flor hembra. Posterior a esto la planta masculina muere ya que esa es su única función.

"Las plantas hembra son las más frondosas y su ciclo de vida es más prolongado comparado a las masculinas. Puede permanecer dos meses más debido a que es el tiempo en que las semillas se desarrollan después de la polinización. Estas plantas no presentan tallo y tienen los ovarios en folículos de color verde. Se compone del cáliz que es una delgada bolsa verde puntiaguda con una abertura de un lado y del cual sobresalen dos pistilos de color blanco, rosa o verde amarillento de hasta 20mm de alto cuya función es atrapar el polen. Una vez que el polen hace contacto con el pistilo puede germinar y migra hacia el óvulo donde completa la fertilización.

"El cáliz está cubierto por tricomas glandulares pediculados que son organelas pegajosas las cuales se distinguen en la luz del día como 'gotas de rocío', las cuales al romperse liberan el olor característico de la planta por su contenido de terpenos. Los tricomas además de contener los terpenos, tienen un alto contenido de cannabinoides los cuales son inoloros. Los tricomas son indicadores del momento en que se debe de cultivar la planta al alcanzar el punto máximo de producción.

**"A diferencia de la marihuana, que proviene de la misma planta, el cáñamo carece de propiedades psicoactivas. Según la forma en que se cultive es posible obtener de ella toda clase de productos de uso industrial que nada tienen que ver con las propiedades farmacológicas de la planta, por lo que de ningún modo significan algún riesgo para la salud.**

**"De este modo, para los fines de esta reforma, se llamará *cannabis* a la forma botánica de la planta; marihuana al cultivo que se hace de ella con fines de consumo psicoactivo; y cáñamo a todos aquellos usos industriales y materiales de la misma.**

"Como se mencionó anteriormente, la imposibilidad legal actual de cultivar cáñamo en muchos países, entre los que se encuentra México, deriva en buena medida del desconocimiento de la



64. Finalmente, del artículo 198, del Código Penal Federal, se desprende la prohibición para la **siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana**<sup>35</sup> cuando dichas actividades **no se lleven a cabo con fines médicos y científicos**

planta misma, a la que suele identificársele únicamente por sus efectos psicoactivos; es decir, como marihuana.

"Dichos efectos provienen de las flores de la planta hembra y de su resina, en donde se concentra el tetrahidrocannabinol (THC), el agente farmacológicamente activo. Para ser utilizada con tales propósitos, la concentración mínima de THC en una planta de *cannabis* debe rondar entre el 5% y el 10%.

"Sin embargo, las plantas de *cannabis* cultivadas para fines industriales contienen alrededor .3% -1,5% de THC; de modo tal que según la forma de cultivo que se realice se determina el uso final de la misma. **Una vez convertida en cáñamo, los productos de éste carecen por completo de cualquier propiedad psicoactiva.**

"La planta es fácil de cultivar en climas templados. Requiere de buen suelo, fertilizantes y agua, pero no de plaguicidas ni herbicidas, por lo que resulta ideal para ser cultivada en grandes franjas del territorio nacional. Además, todos los productos fabricados con fibra de cáñamo son biodegradables. ..."

<sup>35</sup> Aquí es importante precisar que cuando el Código Penal Federal hace alusión a marihuana se refiere a la planta *cannabis sativa* (entre cuyas variantes se encuentra el cáñamo), tal como se desprende los artículos transitorios décimo, fracción II y del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de junio de dos mil dieciséis y transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el mismo medio de difusión el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, como se desprende su texto, respectivamente:

"**Décimo.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, podrán acceder, de manera inmediata y sin tener que satisfacer los requisitos establecidos en las fracciones IV y VII del artículo 141 de la presente ley, al beneficio de libertad anticipada todas las personas que hayan sido sentenciadas con penas privativas de la libertad por la comisión de los siguientes delitos:

"...

"II. La comisión del delito de posesión sin fines de comercio o suministro, de **cannabis sativa, índica o marihuana**, contemplado en el artículo 477 de la Ley General de Salud, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia, ni la concurrencia de más delitos.

"...

"**Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, la Secretaría de Salud reforzará los programas y acciones a que hace referencia el Capítulo IV, del título décimo primero de la Ley General de Salud, con énfasis en la prevención, tratamiento, rehabilitación, reinserción social y control del consumo de **cannabis sativa, índica y americana o marihuana** y sus derivados, por parte de niñas, niños y adolescentes, así como el tratamiento de las personas con adicción a dichos narcóticos.

"**Tercero.** El Consejo de Salubridad General, a partir de los resultados de la investigación nacional, deberá conocer el valor terapéutico o medicinal que lleve a la producción de los fármacos que se deriven de la **cannabis sativa, índica y americana o marihuana** y sus derivados, para garantizar la salud de los pacientes."



en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal.

65. Así tenemos que, los últimos párrafos de los artículos 235 y 247 establecen que la autorización para la realización de actos relacionados con estupefacientes o sustancias psicotrópicas se encuentra supeditada a que éstos exclusivamente tengan fines "médicos y/o científicos", *sin incluir* la posibilidad de realizar la *siembra, cultivo y cosecha* de la *cannabis sativa* L, de la que puede derivar el psicotrópico THC en porcentajes iguales o menores al 1 %, para fines industriales (como es el caso del cáñamo). Lo que implica una *prohibición* mediante la que se impide que la Secretaría de Salud expida la autorización correspondiente que solicitó la quejosa en relación con la siembra, cosecha y cultivo del cáñamo<sup>36</sup> (variedad de la *cannabis sativa* L), para poder ejercer su libertad de comercio y de trabajo.

66. Aunado a que, aunque la sanción prevista en el artículo 198 del Código Penal Federal citado, sólo esté dirigida a las personas físicas que realicen la siembra, cosecha y cultivo de plantas de marihuana; lo cierto es que ello representa un evidente obstáculo jurídico para las personas morales que, como la quejosa requieren, necesariamente, de tales personas físicas para la realización de dichas actividades.

67. Una vez establecido el alcance de las normas impugnadas, a continuación se analizará si dicho *sistema de prohibiciones* genera las afectaciones que la quejosa aduce, a su derecho a la *libertad de comercio y de trabajo*. Así, es preciso explicar el contenido *prima facie* de este derecho para luego resolver si los artículos reclamados inciden en dicho contenido.

### ***ii) Análisis de la incidencia de la medida legislativa impugnada en el contenido prima facie de la libertad de comercio y de trabajo.***

<sup>36</sup> El estudio sólo versará sobre aquellos puntos de la solicitud de la quejosa a la Cofepris, relacionados directamente con la denegación de autorizarle la *siembra, cultivo y cosecha*, del cáñamo para aplicarlo a fines industriales, por así advertirse de la vinculación de los conceptos de violación en estudio, con el sistema de prohibiciones establecido en las disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal reclamadas.



68. Como ha sido precisado en diversos precedentes de esta Primera Sala, la moderna teoría de los derechos fundamentales traza una distinción indispensable para entender la forma en la que los tribunales constitucionales suelen hacer el control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales a través del principio de proporcionalidad: el alcance del derecho fundamental y la extensión de su protección.<sup>37</sup> De acuerdo con esta distinción, el examen de constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas.

69. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el *alcance* o contenido *prima facie* del derecho en cuestión.<sup>38</sup> O dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada *limita* el derecho fundamental.<sup>39</sup> En esta etapa del análisis es necesario recurrir a la *interpretación* de las disposiciones normativas correspondientes. Por un lado, debe interpretarse la disposición legislativa impugnada con la finalidad de determinar los alcances de la prohibición u obligación que establece. Por otro lado, también debe interpretarse la disposición constitucional que aloja el derecho fundamental en cuestión, con la finalidad de fijar el alcance o contenido *prima facie* de éste. De esta manera, en esta primera etapa se precisan las conductas cubiertas *prima facie* o *inicialmente* por el derecho fundamental en cuestión.

70. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada incide o no en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis.

71. En una segunda etapa del análisis, debe determinarse si la norma que efectivamente interviene en el contenido *prima facie* del derecho fundamental es constitucional. Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso

<sup>37</sup> Barak, Aharon, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, trad. Doron Kalir, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, p. 19.

<sup>38</sup> Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2007, p. 45.

<sup>39</sup> Barak, *Op. Cit.*, p. 26.



concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca la *extensión de la protección* que otorga inicialmente el derecho. Este ejercicio implica que se analice si la intervención legislativa cumple con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad: una finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido de la medida.

72. De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala procede a determinar si la medida legislativa limita el contenido *prima facie* del derecho a la libertad de comercio y de trabajo.

73. La libertad de trabajo está reconocida en nuestro sistema jurídico, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los numerales 5<sup>40</sup>

<sup>40</sup> **Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona. ..."



y 123, primer párrafo,<sup>41</sup> como en distintas normas de fuente internacional, tanto del sistema interamericano, como del sistema universal, como es el caso del artículo 14<sup>42</sup> de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>43</sup> artículo 6<sup>44</sup> del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" y artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

74. Ahora bien, los argumentos de inconstitucionalidad en análisis, en realidad no se vinculan con la violación a los aspectos sociales del derecho al trabajo, como derecho social fundamental,<sup>45</sup> previstos en los artículos 123

<sup>41</sup> **"Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley."

<sup>42</sup> **"Artículo XIV.** Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

"Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia."

<sup>43</sup> Esta declaración no constituye propiamente un tratado internacional, fuente de normas de nuestro sistema jurídico. Véase, por identidad de razón, la tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.), de rubro: DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.". (Décima Época. Registro digital: 2006533. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, página 539.)

<sup>44</sup> **"Artículo 6**

#### **Derecho al trabajo**

"1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

"2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos (sic). Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo."

<sup>45</sup> Al respecto, véanse la Observación General 18, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en que se interpretó el artículo 5 del PIDESC; el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Efectividad del derecho al trabajo*, de veintiuno de diciembre de dos mil quince; la Opinión Consultiva OC-5/85, de cinco de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la colegiación obligatoria de periodistas; o la sentencia emitida por la misma



constitucional y 6, tanto del Protocolo de San Salvador como del Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales, sino al diverso derecho conocido como libertad de profesión, industria y comercio o libertad de trabajo, previsto en el artículo 5o. constitucional, pues lo que se argumenta, en esencia, es que este último derecho tutela una amplia libertad para desarrollar las actividades necesarias para la industrialización y comercialización de bienes y servicios y que el sistema de prohibiciones previamente descrito, la restringe injustificadamente.

75. Esta Suprema Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la libertad de trabajo o libertad de profesión, comercio e industria, prevista en el artículo 5o. constitucional, como, por mencionar algunos ejemplos, al fallar la Primera Sala el amparo directo en revisión 7516/2017 o el amparo en revisión 173/2008, o el Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad 10/98.<sup>46</sup>

76. Al respecto, la Corte ha sostenido que en el artículo 5o. constitucional se prevé un derecho de libertad de las personas (sean físicas o morales),<sup>47</sup> para

---

corte en el caso Lagos del Campo Vs. Perú el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho; o los diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Documentos en los que se abordan aspectos del derecho al trabajo como derecho social.

<sup>46</sup> De la que derivó la siguiente tesis: P./J. 28/99: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: 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. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."

<sup>47</sup> Ver tesis: P./J. 1/2015 (10a.): "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE





dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad, en el que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico.

77. Ahora bien, una vez que se ha expuesto el marco regulatorio para el control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en la Ley General de Salud y la citada prohibición del Código Penal Federal, así como el contenido *prima facie* del derecho a la libertad de comercio, se advierte que el sistema normativo reclamado, efectivamente, ***incide en el contenido prima facie del derecho fundamental***, toda vez que constituye un obstáculo jurídico que impide a la empresa quejosa ejercer, de manera lícita, las acciones de siembra, cultivo y cosecha del cáñamo, necesarias para las actividades comerciales que pretende desarrollar.

78. Ahora bien, el alcance *prima facie* de un derecho puede limitarse o restringirse, justificadamente, si cumple con el principio de proporcionalidad: si la limitación persigue un fin legítimo, de manera idónea, necesaria y proporcional, en sentido estricto.

### ***iii) Análisis de proporcionalidad en sentido amplio de la medida legislativa impugnada.***

---

LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto."



79. En una segunda etapa del análisis de constitucionalidad debe determinarse si la norma que interviene en el ámbito inicialmente protegido por el derecho fundamental tiene un referente constitucionalmente válido. Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que la medida legislativa limite el contenido *prima facie* del derecho. Este ejercicio implica que se establezca si la intervención legislativa persigue una finalidad constitucionalmente válida y, en caso de que se supere esa grada del escrutinio, se analice si la medida supera sucesivamente un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

80. En el caso, es necesario recordar que la medida cuya constitucionalidad se analiza es el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados el cual forma parte del marco regulatorio previsto en la Ley General de Salud y en el Código Penal Federal, sobre el control de estupefacientes y psicotrópicos.

#### ***a. Constitucionalidad de los fines perseguidos con la medida.***

81. En primer lugar, es preciso identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos. Esta etapa del análisis presupone la idea de que ***no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.***<sup>48</sup>

82. En efecto, los fines que pueden sustentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir.

83. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente pueden fundamentar la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Barak, *Op. Cit.*, p. 245.

<sup>49</sup> Bernal Pulido, *Op. Cit.*, p. 697.



84. Ahora bien, para poder identificar esas finalidades perseguidas por el legislador puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de las disposiciones analizadas o bien a la interpretación de las propias normas combatidas. En el caso concreto, de los procesos de reformas a los preceptos combatidos que configuran el "sistema de prohibiciones", puede desprenderse que el legislador consideró necesario prohibir la autorización administrativa para la realización de la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis sativa* L, en atención a los efectos nocivos asociados a dicho producto en la "salud" y el "orden público".

85. En efecto, la expedición de la Ley General de Salud tuvo como propósito reglamentar el derecho a la protección de la salud.<sup>50</sup> Al respecto, entre las propias finalidades previstas en la propia ley se señaló "la promoción del bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades" (fracción I del artículo 2o.). De esta manera, con el objeto de alcanzar dicho nivel de bienestar, el legislador consideró necesario implementar un adecuado "control sanitario" de los psicotrópicos y narcóticos, bajo la premisa de que su uso constituye un problema para la salud pública en tanto genera dependencia para el consumidor.<sup>51</sup>

86. Posteriormente se realizaron reformas a diversos preceptos con el objeto de precisar de mejor manera las sustancias que de acuerdo con la ley pueden considerarse estupefacientes o psicotrópicos.<sup>52</sup> Así, el legislador entendió que con dichas precisiones se avanzó en "dar progresiva efectividad al derecho a la protección de la salud, contenido en el artículo 4o. de nuestra Constitución".<sup>53</sup>

87. En esta línea, en la exposición de motivos de la reforma al artículo 245 de la Ley General de Salud promulgada el siete de enero de dos mil catorce –en la cual se agregaron como psicotrópicos las siguientes sustancias: mefedrona,

<sup>50</sup> Esta ley sustituyó al antiguo Código Sanitario y se promulgó el 7 de febrero de 1984.

<sup>51</sup> Así se advierte de la exposición de motivos de dicha ley, y sus correspondientes dictámenes legislativos. Al respecto, véase: Exposición de Motivos, Cámara de Origen: Cámara de Diputados, México, Distrito Federal a 15 de noviembre de 1983 de la Iniciativa de la Ley General de Salud.

<sup>52</sup> En este sentido, el 23 de diciembre de 1987 se promulgó una reforma a los artículos 235 y 236 de la Ley General de Salud; y otra reforma que tuvo lugar el 19 de junio de 2017, al artículo 237, del mismo ordenamiento.

<sup>53</sup> Dictamen de la cámara de origen de las Comisiones Unidas de Salubridad General y Primera Sección de la de Estudios Legislativos, del Senado de la República, de 26 de noviembre de 1987.



piperazina, TFMPP, midazolam y K2–,<sup>54</sup>se señaló que "uno de los problemas de salud pública más serios a nivel internacional es el relativo al consumo y **comercialización de drogas**, fenómeno que en los últimos años ha experimentado una creciente complejidad debido al proceso de internacionalización de las **actividades ilícitas de creación, producción y tráfico ilícito de precursores químicos**".<sup>55</sup>

88. En este orden de ideas, también se estableció que "[d]ichas conductas, además de representar el incremento en actividades ilícitas que ha permitido a grupos delictivos obtener grandes recursos y ganancias que favorecen su crecimiento desmedido, han generado un problema que debe analizarse desde la perspectiva del **impacto que provoca en la salud pública**, pues este fenómeno ocasiona el incremento de padecimientos, trastornos e incluso hasta la muerte, todo ello a consecuencia de su uso adictivo, *dejando sentir sus efectos en el ámbito social, económico y político*". (énfasis añadido)<sup>56</sup>

89. Por otro lado, hay que destacar que el actual artículo 1o. de Ley General de Salud dispone que este ordenamiento tiene como objetivo reglamentar el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución, así como establecer las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de "salubridad general". De acuerdo con la propia ley, este concepto comprende, entre otras cosas, tanto la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos como la existencia de un programa contra la farmacodependencia (fracción XXI del artículo 3o.).

90. De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que la finalidad del marco regulatorio para el control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas previsto en la Ley General de Salud es la protección de la "salud" y el "orden público", puesto que de una interpretación sistemática del ordenamiento, así como de los distintos procesos de reforma a la ley, puede desprenderse que el legislador

<sup>54</sup> Esta reforma se promulgó el 7 de enero de 2014.

<sup>55</sup> Exposición de motivos de 23 de enero de 2012 realizada por Ejecutivo Federal en el proyecto de reforma de las fracciones I y III del artículo 245 de la Ley General de Salud.

<sup>56</sup> Exposición de motivos de 23 de enero de 2012 realizada por el Ejecutivo Federal en el proyecto de reforma de las fracciones I y III del artículo 245 de la Ley General de Salud.



tuvo la intención de procurar la salud de los consumidores de drogas y proteger a la sociedad de las consecuencias perniciosas derivadas del consumo de las drogas, dado que se ha considerado que esta actividad tiene efectos nocivos tanto para el consumidor como para la sociedad en general.

91. Sobre este último aspecto, se desprende que la Ley General de Salud también ha considerado, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, que la *cannabis* y sus derivados pueden tener usos medicinales e industriales. Sin embargo, con la finalidad de proteger la salud ha preservado diversas restricciones al empleo de esas sustancias mediante un régimen de permisos.

92. Lo anterior se infiere de la aludida reforma pues, a pesar de la mayor apertura que significó, además de reconocer los usos terapéuticos de la *cannabis*, el incluir la permisión de **comercializar, exportar e importar**, los productos derivados de la *cannabis* en concentraciones al 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales,<sup>57</sup> **se mantuvo, por otra parte, la proscripción**, entre otras actividades, de la **siembra, cultivo y cosecha** de la *cannabis* sativa para fines distintos de los medicinales y científicos.

93. Al respecto, esta Primera Sala entiende que tales *finalidades* son constitucionalmente válidas. Por un lado, es evidente que la protección de la salud es un objetivo que legítimamente puede perseguir del Estado, toda vez que se trata de un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la *protección de la salud*.<sup>58</sup> En esta línea, no hay que perder de vista que este derecho tiene una proyección tanto individual o personal como una pública o social.

<sup>57</sup> "Artículo 245. ...

"...

"Los productos que contengan derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."

<sup>58</sup> "Artículo 4o. ...

"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. ..."



94. En íntima relación con la protección de la salud pública se encuentra la protección al **orden público**. Si bien es complicado definir en qué consiste este principio constitucional,<sup>59</sup> se trata de un concepto que hace referencia al bienestar de la sociedad en general. Si se entiende de esta manera, no hay duda de que resulta de orden público la persecución de objetivos sociales colectivos a través de decisiones legislativas o políticas públicas. Por lo demás, hay que señalar que la Constitución reconoce como interés legítimo del Estado la protección del conglomerado social.

95. Una vez que se ha establecido que el marco regulatorio para el control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas previsto en la Ley General de Salud tiene una finalidad constitucionalmente válida, corresponde ahora analizar si la prohibición de sembrar, cultivar y cosechar *cannabis sativa* (en su variedad cáñamo), constituye una medida idónea para proteger la salud y el orden público.

#### ***b. Idoneidad de la medida.***

96. En esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una **relación empírica entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación**, siendo suficiente que la medida contribuya *en algún modo y en algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador. Así, la idoneidad de una medida legislativa debe mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.<sup>60</sup>

97. En el caso, dadas las precisiones que se han hecho respecto al fin constitucionalmente válido, las cuales tienen impacto, en las subsecuentes etapas del examen de proporcionalidad, resulta conveniente reevaluar si el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados constituye una medida idónea para proteger la salud y el orden público. Sin embargo, antes de

<sup>59</sup> El principio de orden público se encuentra reconocido en la Constitución en los artículos 6o., párrafo primero, 16 párrafo primero, 94, párrafo octavo, 115, fracción VII, 122, base quinta, inciso F) y 130, párrafo segundo.

<sup>60</sup> Bernal Pulido, *Op. Cit.*, p. 733.



llevar a cabo ese escrutinio resulta indispensable realizar algunas consideraciones metodológicas sobre la manera de realizar el examen de idoneidad de la medida.

98. Una precisión que cabe realizar en esta fase del escrutinio es que, en el mismo, quedará excluido el análisis sobre si el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados es idóneo para alcanzar parte de los fines perseguidos por el legislador, exista una *relación empírica* que vincule la siembra, cosecha y cultivo de la *cannabis* con ciertos *daños* o *afectaciones* a la salud y al orden público, o al riesgo de que se produzcan, pues los conceptos de violación que nos ocupan se encuentran específicamente orientados a evidenciar que las medidas legislativas reclamadas le restringen injustificadamente a la empresa quejosa su derecho fundamental a la libertad de comercio, derivado de la proscripción que subsiste respecto a esas actividades, es decir, que la relación empírica o instrumental que deberá corroborarse en esta grada del escrutinio, será la que vincule la prohibición de esas actividades, con el objetivo de proteger la salud sobre la posibilidad de riesgos significativos sobre la misma.

99. Así, si la proscripción de la siembra, cosecha y cultivo de la *cannabis*, no tiene ninguna repercusión en evitar ese riesgo o daño a la salud que afecta a la sociedad en su conjunto, la prohibición analizada no será una medida idónea para proteger estos objetivos constitucionales. Para que la proscripción de mérito encuentre justificación constitucional desde el punto de vista de la idoneidad de la medida, es necesario mostrar que ello guarda cierta relación con aminsonar el riesgo de que se produzca daño a la salud.<sup>61</sup> Así, una intervención podrá considerarse idónea si la correlación entre medio y fin es positiva.

100. Al respecto, esta Primera Sala al resolver diversos amparos en revisión,<sup>62</sup> al revisar la literatura científica concerniente al consumo de marihuana, concluyó que ese consumo produce ciertas afectaciones a la salud. Lo que se invoca como un hecho notorio, en términos de lo establecido en el artículo 88, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

<sup>61</sup> En opinión de la *Global Commission on Drug Policy*, las políticas públicas sobre drogas deben basarse en evidencia que demuestre que en verdad éstas ayudarán a reducir los daños a la salud, la seguridad de las personas y la sociedad en general. Open Society Institute, *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>62</sup> Amparos en revisión 237/2014, 115/2017, 623/2017, 548/2018 y 547/2018.



101. Entonces, resulta claro que la prohibición de siembra, cosecha y cultivo de *cannabis* tiene una relación instrumental, en cuanto a minimizar el riesgo a la salud.

### **c. Necesidad de la medida.**

102. Una vez superado el examen de idoneidad, corresponde analizar si el "sistema de prohibiciones" impugnado es una medida legislativa necesaria para preservar la salud y el orden público o si, por el contrario, existen medidas alternativas igualmente idóneas que afecten, en menor grado, el derecho fundamental de libertad de comercio.

103. Como se ha dicho, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. El primer aspecto del escrutinio de necesidad es de gran complejidad, toda vez que supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad y afectación material de su objeto.<sup>63</sup>

104. Así, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al Juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles.<sup>64</sup> No obstante, dicho escrutinio puede *acotarse* ponderando 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. En cualquier caso, conviene aclarar que la comparación entre regulaciones en el marco del análisis de necesidad de una medida cumple la función de *acotar el universo de alternativas* que el legislador pudo considerar al momento de afectar el derecho en cuestión.

105. En este orden de ideas, como se expondrá, existe la **regulación sobre el propio estupefaciente cannabis y el psicotrópico THC (tetrahidrocannabinol)**,

<sup>63</sup> Bernal Pulido, *Op. Cit.*, p. 750.

<sup>64</sup> Bernal Pulido, *Op. Cit.*, p. 742.





**cuando se emplea para fines médicos y/o científicos**, que autoriza su siembra, cultivo y cosecha, **sin que ello signifique que el legislador se encuentre obligado a regular de forma idéntica las actividades relacionadas con la siembra, cultivo y cosecha de cannabis (en su variante cáñamo) en concentraciones del 1 % o menores de THC y con amplios usos industriales**, toda vez que las restricciones deben ponderarse de acuerdo a las características de cada uno de esos fines.

106. Como ya ha sido precisado, la Ley General de Salud en sus numerales 235 y 247, prevé excepciones a la prohibición atinente a la **siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso y consumo** de los narcóticos precisados en la ley y tales excepciones tienen cabida sólo para el caso de que esas actividades sean desarrolladas para **fines médicos o científicos**, lo que incluye las relacionadas con el estupefaciente *cannabis* sativa (en la que se comprende el cáñamo), índica y americana o marihuana, su resina y semillas, así como con el psicotrópico THC (tetrahidrocannabinol), entre otros narcóticos.

107. Ahora, en lo referente a la siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana, recientemente, el Ejecutivo Federal, expidió el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario para la Producción, Investigación y Uso Medicinal de la *Cannabis* y sus Derivados Farmacológicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil veinte. En dicho reglamento se regula, primordialmente, el control, fomento y vigilancia sanitaria de la *cannabis*, como materia prima, sus derivados farmacológicos y sus medicamentos.

108. Los fines de dicho reglamento están centrados en los siguientes aspectos:

a) Producción primaria para abastecer la fabricación de insumos para la realización de diagnósticos, preventivos, terapéuticos, de rehabilitación y cuidados paliativos, así como generar materia prima para investigación y producción de semilla.

b) Investigación para la salud y farmacológica.



c) Fabricación de derivados farmacológicos y medicamentos.

d) Médicos para la realización de diagnósticos, preventivos, terapéuticos, de rehabilitación y cuidados paliativos.

109. Del aludido reglamento, para los fines del presente estudio, destaca el capítulo II, denominado "De la Producción" en el que, precisamente, regula lo relativo a la siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis*, para fines médicos y/o científicos, conforme se desprende de las disposiciones que se transcriben a continuación:

**"Artículo 19.** El permiso de siembra de la *cannabis* para los fines de investigación y fabricación a los que se refieren las fracciones II, III y IV del artículo 2 del presente reglamento, debe tramitarse ante el Senasica, para lo cual se deberá adjuntar la autorización del Protocolo de Investigación, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de este Reglamento, o el registro sanitario para el Medicamento que se pretenda producir."

**"Artículo 20.** Los permisos de siembra de especies o variedades autorizadas de la *cannabis*, **se otorgarán para las actividades de siembra, cultivo y cosecha**, así como para la investigación para la salud, y para la fabricación de derivados farmacológicos y medicamentos.

"Las actividades de siembra, cultivo, cosecha y producción de la *cannabis*, deberán realizarse en un sitio confinado permitido."

**"Artículo 21.** Para solicitar ante el Senasica el permiso de siembra de las especies o variedades de *cannabis* autorizadas, el interesado deberá presentar:

"I. Solicitud por escrito en original y copia simple, por cada sitio confinado permitido de siembra, que deberá contener:

"a) Nombre o denominación o razón social del solicitante, registro federal de contribuyentes y, en su caso, nombre del representante legal;

"b) Domicilio del interesado, así como domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, señalando una dirección de correo electrónico para recibir comunicados;



"c) Señalar el uso de la materia prima.

"Para efectos del párrafo anterior, sólo se permitirá la siembra para la fabricación de derivados farmacológicos y medicamentos, así como para su uso en la investigación, siempre y cuando coincida con lo establecido en el Protocolo de Investigación autorizado por la Cofepris;

"d) Cantidad de semilla a sembrar, variedad y origen de la semilla, así como la densidad de siembra de acuerdo con el tamaño del sitio de producción y con las condiciones para las cuales se autorice;

"e) Cantidad estimada de cosecha, especificando la cantidad de inflorescencias y residuos vegetales;

"f) Libro de control;

"g) Cronograma en el que se señalen las prácticas agronómicas y número de siembras por ciclo;

"h) Mapa de ubicación del sitio confinado permitido de siembra, indicando localización en coordenadas geográficas del sistema de coordenadas universales transversales de Mercator, en el que se señalen las barreras físicas utilizadas con el fin de limitar de manera efectiva su contacto con la población y con el medio ambiente;

"i) Descripción de la biología reproductiva o multiplicativa del material, ciclo de vida con énfasis especial sobre autocruzas, polinización, hábitat, especies silvestres y distribución de estas, mecanismos y frecuencia de autocruzas con miembros de la especie;

"j) Procedimiento de medidas de contención o confinamiento que habrán de implementarse para prevenir la contaminación, escape y diseminación de especies o variedades autorizadas de *cannabis* para su producción e investigación para la salud y producción de derivados farmacológicos y medicamentos;

"k) Método de destrucción de residuos vegetales que garantice la eliminación total de estos, así como de limpieza de equipos y maquinaria agrícola;



"l) Lugar y fecha de la solicitud;

"m) Firma del interesado o del representante legal; y,

"n) Contrato firmado, en su caso, entre el productor agrícola que realizará la siembra y la institución o laboratorio que cuente con el protocolo de investigación autorizado por la Cofepris;

"II. Una identificación clara de la información proporcionada que sea considerada como confidencial;

"III. Copia certificada de la licencia sanitaria, señalando la finalidad de la investigación o fabricación;

"IV. Para el caso de que la semilla sea importada, un documento legalizado o apostillado de las autorizaciones o documentación oficial que acredite que la especie y variedad de la *cannabis* corresponden a las autorizadas conforme a la legislación del país de origen, pudiendo presentar, entre otros, el certificado en el marco del sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el certificado expedido por la autoridad competente del país exportador, o bien, el documento que ampare la variedad de semilla autorizada;

"V. Copia de la etiqueta del SNICS de semilla certificada, en caso de producción nacional;

"VI. Caracterización de la especie y variedad de *cannabis*;

"VII. Protocolo de investigación autorizado por la Cofepris, donde se establezca el objetivo de la siembra con fines de investigación para la salud y la fabricación de derivados farmacológicos y medicamento de *cannabis*, justificando técnicamente la cantidad de semilla y la superficie a sembrar, así como el currículum de los investigadores;

"VIII. Características de las instalaciones donde se pretende sembrar la *cannabis*, y en particular, las siguientes:

"a) Superficie total del sitio donde se realizará la siembra;



"b) Ubicación en coordenadas geográficas del sistema de coordenadas universales Transversales de Mercator, del sitio confinado permitido donde se realizará la producción primaria;

"c) Datos del sitio de siembra;

"d) Entidad o entidades federativas donde se ubicará el sitio confinado permitido;

"e) Descripción del sitio confinado permitido donde se realizará la siembra, así como de las zonas vecinas, según las características de diseminación de la especie de que se trate;

"f) Plano del sitio confinado permitido;

"g) Cerca perimetral;

"h) Puerta de un solo acceso con registro y control de acceso;

"i) Área de confinamiento, que deberá contar con un acceso con doble puerta y tapete que permita limpiar los zapatos de probables semillas o material extraño que puedan quedar adheridas a los zapatos;

"j) Malla a prueba de insectos, que deberá cubrir ductos de ventilación o cualquier otra parte del invernadero por la que pudieran ingresar aves, insectos o roedores;

"k) Esclusa de salida con doble puerta; y,

"l) Perímetros establecidos, que deberán estar alejados de zonas urbanas;

"IX. Procedimientos de monitoreo de la actividad y medidas de seguridad durante la producción primaria a implementar;

"X. Antecedentes, en su caso, de la siembra que en otros países tenga la especie o variedad de *cannabis* de que se trate, a fin de identificar aspectos



agrícolas de manejo y control de plagas, así como el establecimiento y diseño de protocolos a evaluar;

"XI. Instrucciones o recomendaciones específicas de acondicionamiento de la cosecha y almacenamiento, así como porcentaje de rendimiento de cosecha, registro de desechos y kilogramos entregados al formulador o extractor;

"XII. Medidas y procedimientos para prevenir la siembra no permitida y la dispersión no prevista de la *cannabis*, fuera del sitio confinado permitido donde se pretenda realizar la siembra;

"XIII. Medidas para la erradicación de la *cannabis* en sitios distintos de los permitidos, y desarrollo de protocolos para monitoreo y eliminación de plántulas voluntarias;

"XIV. Medidas para el aislamiento del sitio donde se pretenda sembrar *cannabis*;

"XV. Métodos de limpieza o disposición final de los residuos de la siembra dentro del sitio confinado permitido;

"XVI. Certificado fitosanitario de movilización nacional emitido por la Sader y licencia de transporte emitida por la Cofepris, de la cosecha de sumidades y semillas de *cannabis*, hasta el Establecimiento que señale el interesado para la investigación y la fabricación de derivados farmacológicos y medicamentos de *cannabis*; y,

"XVII. Protocolo de seguridad y atención a contingencias, que garantice que la semilla, plántula y material de propagación se mantendrá custodiado hasta el sitio confinado permitido de siembra y, en su caso, que se cuenta con las medidas necesarias para atender contingencias diversas, tales como robo y desvío de uso.

"Una vez que la solicitud sea dictaminada favorablemente, el Senasica integrará el Registro Nacional de permisos de siembra de *cannabis* con fines de investigación y fabricación.



"Los plaguicidas utilizados en el control de plagas que afecten al género *cannabis*, deberán contar con registro sanitario para el cultivo y plaga específicos, además de contar con el límite máximo de residuos, establecido por la autoridad competente.

"En la producción primaria se deberán observar las medidas fitosanitarias, incluyendo el buen uso de insumos fitosanitarios, que para ese efecto establezca el Senasica.

"La persona titular del permiso deberá permitir la práctica de inspecciones por personal debidamente autorizado por la Sader, el Senasica o el SNICS, según corresponda, para verificar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las actividades de producción primaria y de las instalaciones. Asimismo, deberá permitir la utilización de aplicaciones digitales en tiempo real, para la toma de fotografías y envío de datos por personal autorizado."

**"Artículo 22.** El Senasica expedirá su resolución, fundada y motivada, una vez analizada la información y documentación aportadas por el interesado. En su resolución podrá:

"I. Expedir el permiso para la siembra de la *cannabis* para su uso en la investigación para la salud y la fabricación de derivados farmacológicos y medicamento de cannabis, pudiendo establecer, entre otras, medidas de monitoreo, control, prevención y fitosanitarias adicionales a las que fueron propuestas por el interesado en la solicitud del permiso; o,

"II. Negar el permiso en los casos siguientes:

"a) Cuando la solicitud no cumpla con lo establecido en este reglamento; o,

"b) Cuando la información proporcionada por el interesado, incluyendo la relativa a los posibles riesgos que pudiera ocasionar la siembra de *cannabis*, sea falsa, esté incompleta, sea insuficiente o con inconsistencias."

**"Artículo 23.** El laboratorio y centro de investigación titular del permiso estará obligado a observar y cumplir las medidas de trazabilidad, prevención,



control y fitosanitarias que se establezcan en el permiso, así como las disposiciones de este reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables."

**"Artículo 24.** El Senasica, mediante resolución fundada y motivada que deberá ser notificada de manera personal, podrá modificar las medidas de monitoreo, control, prevención y fitosanitarias establecidas en el permiso o requerir la implantación de nuevas medidas, así como suspender o revocar dicho permiso, previa audiencia que se otorgue al permisionario, cuando disponga de evidencia técnica y científica en materia fitosanitaria. Lo anterior deberá ser establecido en los permisos que se expidan."

**"Artículo 25.** El Senasica, en cualquier momento y sobre la base de nueva información científica o técnica en materia fitosanitaria acerca de la *cannabis*, podrá revisar los permisos otorgados y, en su caso, suspender sus efectos o revocar dichos permisos, cuando se presente un cambio en las circunstancias con las que se otorgó el permiso o se cuente con información científica o técnica adicional que pudiese modificar condiciones, limitaciones o requisitos del permiso. La revisión del permiso se realizará conforme al procedimiento siguiente:

"I. El Senasica notificará al titular del permiso el inicio del procedimiento de revisión, debiendo fundar y motivar las causas que dieron origen al procedimiento;

"II. El titular del permiso contará con quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en el que surta efectos la notificación del inicio del procedimiento, para manifestar lo que a su derecho convenga y presentar cualquier elemento de convicción que tenga el carácter de prueba;

"III. Una vez recibidas las manifestaciones y pruebas del titular del permiso, o sin ellas, el Senasica iniciará el proceso de evaluación y confrontará la información, a fin de emitir la resolución correspondiente;

"IV. La resolución que recaiga a la revisión del permiso podrá:

"a) Confirmar los términos en que fue otorgado;

"b) Modificar las condiciones bajo las cuales se otorgó;





"c) Suspender sus efectos; o,

"d) Revocarlo; y,

"V. El Senasica contará con sesenta días hábiles para la emisión de la resolución respectiva, la cual deberá ser notificada por oficio a la Cofepris y personalmente al titular del permiso objeto de la revisión, salvo en el caso del inciso a) de la fracción IV de este artículo, en el cual sólo se le notificará personalmente al titular del permiso."

110. Como se observa, tanto la Ley General de Salud como las disposiciones reglamentarias antes transcritas, permiten la siembra, cosecha y cultivo de *cannabis* para fines médicos y científicos (con independencia del porcentaje de THC), siempre y cuando se realicen mediante la expedición de un permiso y bajo ciertas medidas de monitoreo, seguridad y control, con la finalidad de minimizar el riesgo de daño a la salud que podría implicar el desvío de la planta para su consumo no autorizado.

111. Estas medidas de autorización, monitoreo, seguridad y control de la siembra, cultivo y cosecha de marihuana son alternativas a su prohibición absoluta, y fueron consideradas por la propia autoridad sanitaria como igualmente idóneas para lograr el fin que es minimizar el riesgo de daño a la salud, que se produciría si se desvía la planta para un consumo no autorizado. Máxime que, en el caso, la autorización para sembrar, cultivar y cosechar *cannabis*, además de someterse a esas estrictas medidas de monitoreo, seguridad y control, debería limitarse a que se realice bajo condiciones que garanticen que la concentración de THC sea menor al 1 %, por lo que deben considerarse alternativas menos restrictivas del derecho a la libertad de comercio.

112. En este sentido, esta Primera Sala considera que las medidas alternativas mencionadas intervienen con menor intensidad el derecho a la libertad de comercio, en comparación con el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados, y son igualmente eficaces para la realización del fin perseguido, que es la reducción del riesgo de daños a la salud que derivaría de su consumo no autorizado, si se desvía la planta a esos fines.



113. En este orden de ideas, puede decirse que la medida legislativa impugnada impide absolutamente la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* para fines industriales, cuando para alcanzar los objetivos que pretende la prohibición, podría constreñirse a implementar una serie de medidas similares a las que, para los fines médicos y/o científicos se prevén tales como las de autorización, monitoreo, control, prevención y fitosanitarias establecidas en el reglamento en cita.

114. En este caso, el sistema de prohibiciones reclamado opta por realizar una prohibición absoluta de la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* (cáñamo), cuando esas actividades no estén relacionadas con fines médicos y/o científicos, a pesar de que es posible regularlas para complementar el proceso para comercialización, cuando se trate de los productos que contengan derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC, es decir, los fines perseguidos a través de las citadas prohibiciones son asequibles a través de las medidas alternativas antes precisadas, con menor intervención al derecho fundamental en juego.

115. Consecuentemente, el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados constituye una medida innecesaria, toda vez que existen medidas alternativas igualmente idóneas para proteger la salud y el orden público que intervienen el derecho fundamental en un grado menor, por lo que la prohibición de la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis*, para la elaboración de productos derivados de la misma, con concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, es inconstitucional al no superar esta grada del test de proporcionalidad.

116. En conclusión, al haberse advertido que las normas impugnadas establecen una restricción innecesaria al derecho a la libertad de comercio, es suficiente para evidenciar su inconstitucionalidad, por lo que no resulta indispensable correr las restantes gradas del escrutinio de proporcionalidad.

117. SÉPTIMO.—**Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.** En mérito de lo expuesto, lo que se impone es conceder la protección constitucional solicitada en contra del sistema de prohibiciones analizado, consistente en los artículos 235 Bis; 235, último párrafo, en la porción normativa que indica "*sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y*"; 245, fracciones II, IV y



V, segundo párrafo; 247, último párrafo, en la porción normativa que indica "*sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y*", preceptos todos de la Ley General de Salud; así como el numeral 198, último párrafo, del Código Penal Federal, en la porción normativa que señala "*finés médicos y científicos en los términos y condiciones de*".

118. Concesión que sólo estriba en que la quejosa obtenga la autorización para la siembra cultivo y cosecha de cáñamo, siempre y cuando garantice que la planta produzca concentraciones iguales o menores al 1 % y bajo las condiciones de monitoreo, control y seguridad que la autoridad competente, en ejercicio de sus atribuciones técnicas,<sup>65</sup> estime convenientes para proteger la salud y orden público.<sup>66</sup>

119. En la inteligencia de que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la porción normativa precisada del artículo 198, último párrafo, del Código Penal Federal, realizada en esta sentencia: **a)** en lo concerniente a la quejosa, conforme al principio de relatividad del juicio de amparo, estos se encuentran acotados específicamente a los señalados en el párrafo que precede y; **b)** por lo demás, es importante aclarar que esta declaratoria de inconstitucionalidad no podrá tener como efecto el que se permita, *de manera irrestricta*, la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis*, en cualquiera de sus variedades, ya que su finalidad es, exclusivamente, remover el obstáculo jurídico para que la Cofepris pueda emitir autorizaciones para la realización de dichas actividades, no sólo para los fines médicos y científicos que ya señalaba la ley, sino también para otros fines *lícitos* que estén previstos en la ley o reconocidos en una eventual sentencia firme, como es el caso de los fines industriales a que alude el último párrafo del artículo 245 de la Ley General de Salud.<sup>67</sup> En este sentido, no será

<sup>65</sup> Los efectos conferidos a la concesión del amparo no pueden soslayar la deferencia técnica que se debe a la autoridad competente para emitir las medidas que considere pertinentes para el ejercicio de los derechos en comento.

<sup>66</sup> No pasa inadvertido que fueron objeto de la declaración general de inconstitucionalidad 1/2018, los artículos 235 y 247, últimos párrafos, de la Ley General de Salud, en las mismas porciones normativas precisadas. Sin embargo, tal declaratoria no tiene incidencia en el presente asunto, en virtud de que el acto administrativo de aplicación de tales disposiciones aquí reclamado, fue emitido previamente a la fecha en que tuvo efectos tal declaratoria (como puede apreciarse en sus párrafos 86 y 87).

<sup>67</sup> **Artículo 245. ...**



punible la realización de esas actividades, *únicamente*, cuando estén avaladas por una autorización de la autoridad competente, para la realización de fines lícitos, y dentro de los límites y términos estrictos de la misma, en la inteligencia de que las conductas previstas en la porción normativa citada seguirán siendo delictivas y punibles fuera de estos casos.

120. Protección que se hace extensiva al acto de aplicación consistente en el oficio \*\*\*\*\*, de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho y únicamente en lo atinente a los puntos de la solicitud relacionados exclusivamente con la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* (cáñamo) en concentraciones del 1 % o menores de THC, para la elaboración de productos derivados de la misma y que tengan amplios usos industriales.

121. OCTAVO.—**Reserva de jurisdicción.** Finalmente, en virtud de que por una parte, los alcances de la protección antes conferida se circunscriben a los puntos de la solicitud relacionados exclusivamente con la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* (cáñamo) en concentraciones del 1 % o menores de THC, para la elaboración de productos derivados de la misma y que tengan amplios usos industriales; mientras que, por otra, se advierte que existen otros puntos de la solicitud que no guardan relación con esos aspectos; entonces, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que analice lo relativo, a los motivos de disenso mediante los que se combate el oficio \*\*\*\*\*, de diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, por vicios propios, así como lo conducente sobre la inconstitucionalidad planteada sobre los artículos 5, 6, 24, 35, 42, 43, 44, 44, (sic) 46 y 48, de los *Lineamientos para el Control Sanitario de la Cannabis y derivados de la misma*, emitidos el treinta de octubre de dos mil dieciocho, por no ser competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

122. En las relatadas condiciones, conforme a las razones antes precisadas y ante lo parcialmente fundado de los motivos de disenso analizados, procede modificar la sentencia recurrida.

"...

"Los productos que contengan derivados de la *cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En lo que es materia de la competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio respecto a los artículos 237, primer párrafo, 245, fracción I y 290, de la Ley General de Salud.

TERCERO.—Se concede el amparo a \*\*\*\*\* , respecto de los **artículos 235 Bis; 235, último párrafo, en la porción normativa que indica "sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y"; 245, fracciones II, IV y V, segundo párrafo; 247, último párrafo, en la porción normativa que indica "sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y", preceptos todos de la Ley General de Salud; así como el numeral 198, último párrafo, del Código Penal Federal, en la porción normativa que señala "fines médicos y científicos en los términos y condiciones de";** para los efectos precisados en este fallo.

CUARTO.—Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que conozca de lo que es materia de su competencia en términos de lo señalado en el apartado respectivo de esta sentencia.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar 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 (ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, los últimos tres mencionados, se reservan el derecho a formular voto concurrente.

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



## rada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 3/2019 (10a.), 2a./J. 91/2018 (10a.) y P./J. 1/2015 (10a.) y aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas, 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 63, Tomo I, febrero de 2019, página 489; 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 938; 16, Tomo I, marzo de 2015, página 117 y 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, con números de registro digital: 2019356, 2017869, 2008584 y 2013156, respectivamente.

La tesis aislada 1a. CCXVI/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 100/2008, 2a./J. 144/2006, P./J. 68/2000, P./J. 40/2000, P./J. 29/99 y P./J. 28/99 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVII, junio de 2008, página 400; XXIV, octubre de 2006, página 351; XII, agosto de 2000, página 38; XI, abril de 2000, página 32; IX, abril de 1999, páginas 258 y 260, con números de registro digital: 169558, 174094, 191384, 192097, 194151 y 194152, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 3/95 y II.3o. J/12 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Números 86-2, febrero de 1995, página 10 y 55, julio de 1992, página 41, con números de registro digital: 205393 y 218867, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 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 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo en revisión 355/2020.

### I. Antecedentes

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública virtual de primero de diciembre de dos mil veintiuno, resolvió el amparo en



revisión citado al rubro, por unanimidad de cinco votos, determinando revocar la resolución recurrida, sobreseer respecto de diversas normas y conceder el amparo respecto de los artículos 235 Bis, 235, último párrafo en la porción normativa que indica "*sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y*", 245, fracciones II, IV, V, segundo párrafo y 247, último párrafo, en la porción normativa que indica "*sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y*", de la Ley General de Salud, así como del artículo 198, último párrafo, en la porción normativa que señala "*finés médicos y científicos en los términos y condiciones de*", del Código Penal Federal.

Lo anterior, al concluirse que el "sistema de prohibiciones" configurado por los artículos impugnados constituía una medida innecesaria, toda vez que existen medidas alternativas igualmente idóneas para proteger la salud y el orden público que intervienen el derecho fundamental a libertad de comercio y de trabajo en un grado menor, por lo que la prohibición de la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* para la elaboración de productos derivados de la misma, con concentraciones del uno por ciento (1 %) o menores de THC y que tengan amplios usos industriales, resultaba inconstitucional al no superar la tercera grada del test de proporcionalidad (necesidad).

## II. Razones del voto concurrente

Comparto con ciertos matices el sentido del fallo; sin embargo, deseo externar que, para arribar a dicha conclusión, me resulta sumamente relevante el hecho de que, en el presente asunto:

- (a) La solicitud de autorización que formuló la persona moral quejosa a la autoridad sanitaria incluyó como actividades relevantes, entre otras, las de **siembra, cultivo y cosecha** de *Cannabis Sativa* L (**cañamo**) con fines industriales que contengan concentraciones menores al uno por ciento (1 %) de THC.
- (b) La negativa de autorización descansó no sólo en diversos artículos de la Ley General de Salud (sistema de prohibiciones administrativas); sino también, en lo referido por el **artículo 198 del Código Penal Federal** (sanción criminal), al considerarse que éste sólo considera como no punible, la siembra, cultivo o cosecha de plantas de **marihuana** cuando estas actividades se lleven a cabo con fines **médicos y científicos** en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal.
- (c) En la demanda de amparo, se cuestionó tanto el sistema de prohibiciones administrativas, a partir de la no permisión expresa de las actividades objeto de la



solicitud de autorización, como también la norma que sanciona criminalmente la siembra, cultivo o cosecha de marihuana, cuando no se realice con fines médicos o de investigación.

(d) Las normas impugnadas, se cuestionaron a partir de la restricción injustificada a la libertad de comercio y de trabajo.

Esto, por un lado, con focalización en la contradicción existente entre el sistema administrativo que no permite expresamente las conductas solicitadas *–pero tampoco las prohíbe–* y el sistema que las criminaliza, lo que se indica es violatorio del derecho a la **seguridad jurídica**.

Por otro lado, se cuestionaron las normas impugnadas a partir de su falta de **idoneidad**, en tanto que el sistema administrativo permite las actividades de comercialización, exportación e importación, pero no las de siembra, cultivo y cosecha, lo que se estima, afecta la necesidad de dicha política pública, sobre todo en lo correspondiente a productos que tienen menos de uno por ciento (1 %) de THC, que no tienen la característica de ser psicoactivos y no representan un problema de salud pública. Esto, sin perjuicio de que también se cuestiona que las normas no satisfacen la cuarta grada del test de proporcionalidad (**proporcionalidad en sentido estricto**), en tanto no se advierte ningún beneficio en la restricción de la siembra, cultivo y cosecha de los referidos productos, frente a la permisión de la comercialización, la exportación o la importación de dichos productos.

Establecida la litis a partir de los elementos previamente descritos y compartiendo que, en el caso, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la persona moral quejosa, considero que, para arribar a dicha decisión, habría sido deseable analizar en primer término la constitucionalidad de la norma penal impugnada, al ser esta disposición en la que fundamentalmente descansó la negativa de cultivo, según se desprende del propio oficio de respuesta emitido por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris):

"...

"De lo antes expuesto se observa que al **no haber una permisión expresa** en la Ley General de Salud, pero sí una limitación en el Código Penal Federal, el cultivo será permisible únicamente para fines médicos y científicos, toda vez que la legislación vigente no prevé la posibilidad de llevar a cabo algunas de las actividades solicitadas en su escrito de petición y que se encuentran





en los incisos a), b), c) y d), del presente oficio. En ese sentido, se niega la autorización solicitada para llevar a cabo todas y cada una de las actividades antes mencionadas."

..."

Dicha norma penal, dispone lo siguiente:

"**Artículo 198.** Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultivo o coseche plantas de **marihuana**, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.

"Igual pena se impondrá al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de dichas plantas en circunstancias similares a la hipótesis anterior.

"Si en las conductas descritas en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa finalidad, la pena será de dos a ocho años de prisión.

"Si el delito fuere cometido por servidor público de alguna corporación policial, se le impondrá, además la destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar otro, y si el delito lo cometiere un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se le impondrá, además de la pena de prisión señalada, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos.

"La siembra, cultivo o cosecha de plantas de **marihuana** no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal."

Sobre ello, me parece relevante destacar que la norma penal transcrita, se refiere expresamente a la siembra, cultivo y cosecha de "**plantas de marihuana**".



Esto es sumamente relevante, en tanto que si bien, históricamente, la legislación sanitaria y penal, trataban con cierta identidad al "*cannabis*" con la planta de "*marihuana*", lo cierto es que el "**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal**", publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, generó un sistema jurídico más flexible que permite distinguir ahora entre distintas variantes de la referida especie herbácea, lo que se infiere del artículo 245, último párrafo, de la Ley General de Salud vigente:

"Los productos que contengan derivados de la ***cannabis* en concentraciones del 1 % o menores de THC** y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse cumpliendo los requisitos establecidos en la regulación sanitaria."

A partir de dicho contexto, se acepta que variantes de la planta del *cannabis* que contengan concentraciones de THC del uno por ciento (1 %) o menores, adquieran un tratamiento distinto al de variantes con concentraciones mayores. Dicha distinción, se advierte con mayor claridad del proceso legislativo que derivó en la aludida reforma legal, en donde, de forma general, se reconoció que el cáñamo y en general, las variedades del *cannabis* que tienen nula o mínima concentración de THC, no representan un riesgo para la salud.

Así, el hecho de que la Ley General de Salud, permita la comercialización, exportación e importación de *productos que contengan derivados de la cannabis en concentraciones del uno por ciento (1 %) o menores de THC y que tengan amplios usos industriales*, permite entender que la referencia parte de lo genérico, esto es, del uso del término *cannabis* vinculado a la especie herbácea, pero acotado a variedades de dicha planta que tienen concentraciones nulas o mínimas de THC (Tetrahidrocannabinol), como lo es el cáñamo.

Incluso, el propio artículo 245 de la Ley General de Salud, en sus fracciones II y IV, deja clara la distinción de sustancias psicotrópicas que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un **problema grave** para la salud pública (concentraciones de THC mayores al uno por ciento [1 %]), de las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un **problema menor** para la salud pública (concentraciones de THC iguales o menores al uno por ciento [1 %]).

De hecho, el dictamen que, de la iniciativa de reforma en cuestión, se emitió en la Cámara de Origen (Senadores), dio pautas importantes para distinguir las variedades relevantes de la planta del *cannabis*:



"A diferencia de la marihuana, que proviene de la misma planta, el cáñamo carece de propiedades psicoactivas. Según la forma en que se cultive es posible obtener de ella toda clase de productos de uso industrial que nada tienen que ver con las propiedades farmacológicas de la planta, por lo que de ningún modo significan algún riesgo para la salud.

"De este modo, para los fines de esta reforma, se llamará **cannabis a la forma botánica de la planta**; **marihuana** al cultivo que se hace de ella con fines de consumo psicoactivo y **cáñamo** a todos aquellos usos industriales y materiales de la misma.

"Como se mencionó anteriormente, la imposibilidad legal actual de cultivar cáñamo en muchos países, entre los que se encuentra México, deriva en buena medida del desconocimiento de la planta misma, a la que suele identificarse únicamente por sus efectos psicoactivos; es decir como **marihuana**. Dichos efectos provienen de las flores de la planta hembra y de su resina, en donde se concentra el Tetrahidrocannabinol (THC), el agente farmacológicamente activo. Para ser utilizada con tales propósitos, la concentración mínima de THC en una planta de *cannabis* debe rondar entre el 5% y el 10%."

Así, el proceso legislativo que precedió la reforma en cuestión dio pauta para distinguir conceptualmente la marihuana del cáñamo, a partir de la concentración mayor o menor de THC y de su destino para consumo psicoactivo o para usos industriales, lo que, si bien no derivó en una definición específica de cada variante del *cannabis* en la Ley General de Salud o en el Código Penal Federal, sí permite entender que existe espacio para hacer la distinción referida.

Lo cierto es que los artículos 234, 235 Bis, 290 y 479 de la Ley General de Salud vigente, al identificar el "*cannabis*" con la "marihuana" o "mariguana", parecen, a partir de la reforma referida, hacer inferencia a la variante del cannabis que sí puede tener uso medicinal o ser catalogada como un narcótico, sea en su forma de estupefaciente (marihuana) o de psicotrópico (concentraciones de THC superiores al uno por ciento [1 %]).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Las **sustancias psicotrópicas** son aquellas que actúan sobre el sistema nervioso central y producen efectos neuro-psicofisiológicos, mientras que el término **estupefaciente** se emplea en la Convención Única sobre Estupefacientes (Naciones Unidas, 1961) y en la legislación de muchos países, para referirse a las sustancias con **alto potencial de dependencia y abuso**, que pertenecen a diferentes categorías farmacológicas, como analgésicos narcóticos, estimulantes o depresores del sistema nervioso central, alucinógenos, etcétera.



Esta última afirmación no resulta absoluta y podría ser debatible, sin embargo, lo contundente es que el artículo 198 del Código Penal Federal, no se refiere al **cannabis** de forma genérica como especie herbácea, sino expresamente sólo a la **marihuana**. Esto sin duda, provoca inseguridad jurídica, atendiendo a que fácilmente puede argumentarse que la siembra de una subespecie o variedad de la **cannabis** que contiene una concentración de THC del uno por ciento (1 %) o menor, no es en estricto sentido marihuana, sino cáñamo, e incluso, acorde a la doctrina consultada, podría llegar a afirmarse que la **cannabis** en sus variedades o subespecies identificadas como marihuana, requiere de una concentración de THC de entre el diez por ciento (10%) y el treinta por ciento (30%).

Bajo esta lógica, resulta fundada la contradicción denunciada por la persona moral quejosa y la incertidumbre que, desde la reforma legal de 2017, provoca el uso del término **cannabis**, como sinónimo en todos los casos de la expresión "marihuana" o "mariguana", porque existe suficiente literatura especializada para respaldar una distinción entre subespecies del **cannabis**, y particularmente, una diferencia de orden científico entre la "marihuana" o "mariguana" y el "cáñamo".

Pero incluso si no se validara esta incertidumbre derivada del uso de términos, existe otra razón por la que el artículo 198 del Código Penal Federal resultaría inconstitucional, siendo ésta, la asociada precisamente a que está reconocido en la Ley General de Salud, que ciertos productos derivados del **cannabis** que contienen concentraciones del uno por ciento (1 %) o menores de THC, pueden tener amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, además de que, algunos de estos productos, carecen de cualquier valor terapéutico y pueden utilizarse corrientemente en la industria.

Bajo esta lógica, aun si se concluyera que el artículo 198 del Código Penal Federal, al usar el término "marihuana", se refiere a cualquier subespecie o variedad de la **cannabis**, el tipo penal sería sobreinclusivo y desproporcional, porque estaría castigando de igual forma la siembra, cultivo o cosecha de subespecies de la planta de las que puedan obtenerse sustancias que sí tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un **problema grave** para la salud pública, que a la siembra, cultivo y cosecha de subespecies de las que no pueden obtenerse sustancias así, sino sólo aquellas con amplios o nulos usos terapéuticos, que sólo representan un problema menor para la salud pública o que, incluso, no representan ni siquiera un riesgo sanitario.



Esto es relevante, dado que el bien jurídico que tutela el artículo 198 del Código Penal Federal, lo es la salud, por lo que, en principio, carecería de toda ratio castigar la siembra, cultivo y cosecha de subespecies o variedades del *cannabis* que representan un riesgo nulo o mínimo para la salud. Así, en todo caso, puede justificarse el castigo de la siembra, cultivo y cosecha de marihuana sin la respectiva autorización, en tanto que a partir de ésta, la autoridad sanitaria puede permitir y vigilar el cultivo de una determinada subespecie.

Sin embargo, lo que no es aceptable conforme a todo lo ya expuesto, es considerar no punible sólo la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana cuando ésta se lleve con fines médicos o científicos, siendo que la Ley General de Salud permite el uso industrial de ciertas variedades del *cannabis*.

Siendo una norma penal, cuyo diseño impone máxima claridad, su constitucionalidad difícilmente podría salvarse a partir de una interpretación conforme<sup>2</sup> que considere que la expresión marihuana contenida en la norma penal, sólo esta referida a variedades del *cannabis* con concentraciones de THC superiores al uno por ciento (1 %), máxime que incluso, doctrinalmente, se requieren concentraciones mucho mayores para que la planta sea denominada, en estricto sentido, marihuana.

Así, sea por indeterminación o por sobreinclusión, el artículo 198 del Código Penal Federal, resulta inconstitucional; y, a partir de ello, comparto que la porción a invalidar sea la contenida en su último párrafo, que reza "*finés médicos y científicos en los términos y condiciones de*". Esto, con la propia lectura subsecuente que el proyecto hace de la norma, en el sentido de que la inconstitucionalidad en cuestión, no deberá tener por efecto el que se permita, de manera irrestricta, la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis*, en cualquiera de sus variedades, ya que su finalidad es, exclusivamente, remover el obstáculo jurídico para que la Cofepris pueda emitir autorizaciones para la realización de dichas actividades, no sólo para los fines médicos y científicos que señalaba la ley, sino también para otros fines lícitos, como lo es el caso de los fines industriales.

Estas consideraciones que, en mi opinión, son de orden previo, podrían sumarse a las restantes consideraciones del proyecto, incluso a las que analizan el sis-

<sup>2</sup> Registro digital: 167445. "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, P./J. 33/2009.



tema administrativo desde un enfoque de transgresión a las libertades de trabajo y de comercio; pero cuando menos desde el enfoque punitivo; y, que, en el caso, constituyó el principal obstáculo para el otorgamiento de la autorización, privilegiaría la transgresión al derecho a la seguridad jurídica.

Debo aclarar que a diferencia de los asuntos relacionados con el consumo lúdico de *cannabis*, necesariamente asociado al uso psicoactivo de la planta y a subespecies o variedades con elevados contenidos de THC –marihuana en sentido estricto–, los asuntos vinculados con el uso industrial del *cannabis* presentan una naturaleza distinta, en tanto que aquí, conforme a lo ya expuesto, la producción de cáñamo no sería necesariamente ilícita o criminal, en tanto se cuente con una eventual autorización que, en estos casos, sí sería jurídicamente viable, máxime si, como en este caso, está también impugnada la norma penal que ha impedido a la autoridad sanitaria otorgar las autorizaciones anotadas.

Lo expuesto en el presente voto concurrente, lo entiendo acotado, en principio, a supuestos en los que además del sistema normativo de prohibiciones administrativas, está también impugnada la norma penal que impide sembrar, cultivar o cosechar marihuana; reservándome criterio para asuntos en los que no esté impugnado el artículo 198 del Código Penal Federal; y, en los que será necesario valorar si a pesar de que dicha norma no esté expresamente impugnada, puedo o no compartir una conclusión similar analizando únicamente lo dispuesto por la Ley General de Salud y los argumentos de inconstitucionalidad que se formulen al respecto.

Es por lo anterior que comparto, en su esencia, el sentido del fallo y las determinaciones tomadas por la Primera Sala, aunque con los matices y consideraciones adicionales apuntados en el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en el amparo en revisión 355/2020.

Comparto el sentido de la decisión tomada en la sesión virtual del primero de diciembre de dos mil veintiuno por parte de los integrantes de esta Primera Sala, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de artículos 235 Bis; 237, párrafo primero; 245, fracciones II, IV y V en su segundo párrafo y 290 de la Ley General de Salud, así como el diverso 198, último párrafo, del Código Penal Federal, en tanto conforman un sistema normativo que establece



una prohibición absoluta para la siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis* sativa L (cáñamo), con contenido igual o menor al 1 % de tetrahidrocannabinol (THC), para la elaboración de productos con fines industriales.

Ello, al coincidir que las referidas disposiciones legales vulneran los derechos a la libertad de comercio y al trabajo, previstos principalmente en los artículos 5 y 123, primer párrafo, de la Constitución Federal como en distintas normas de fuente internacional, tanto del sistema interamericano, como del sistema universal, como es el caso del artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 6 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" y artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Mi desacuerdo con la decisión no es en su sentido, sino en su metodología, en tanto que se basa en una premisa que no comparto: que todas las restricciones a los derechos humanos se realizan a través del test de proporcionalidad.

Según la sentencia de esta Primera Sala, todas las restricciones de derechos humanos se evalúan en dos etapas distintas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el *alcance* o contenido *prima facie* del derecho en cuestión. O dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada *limita* el derecho fundamental. En esta etapa del análisis es necesario recurrir a la *interpretación* de las disposiciones normativas correspondientes. Por un lado, debe interpretarse la disposición legislativa impugnada con la finalidad de determinar los alcances de la prohibición u obligación que establece. Por otro lado, también debe interpretarse la disposición constitucional que aloja el derecho fundamental en cuestión, con la finalidad de fijar el alcance o contenido *prima facie* de éste. De esta manera, en esta primera etapa se precisan las conductas cubiertas *prima facie* o *inicialmente* por el derecho fundamental en cuestión.

Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada incide o no en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis.

En una segunda etapa del análisis, debe determinarse si la norma que efectivamente interviene en el contenido *prima facie* del derecho fundamental es constitucional. Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso concreto



existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca la *extensión de la protección* que otorga inicialmente el derecho. Este ejercicio implica que se analice si la intervención legislativa cumple con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad: una finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido de la medida.

Así, para la mayoría de los integrantes de esta Sala, una vez que se constate que una norma legal trasciende al ámbito de proyección de un derecho humano, de manera automática debe aplicarse el referido test de proporcionalidad, el cual se integra con los cuatros pasos referidos.

En mi opinión, esta conclusión simplifica la doctrina de esta Suprema Corte en materia de "estándares de escrutinio", pues el test de proporcionalidad es uno más entre varios –escrutinio estricto, escrutinio ordinario y subsunción–, por lo que es inexacto que siempre se utilice uno único para evaluar todas las interferencias a todos los derechos humanos y además la sentencia es incorrecta en la selección de aquel aplicable para evaluar la validez de una norma legal que afecta las libertades económicas contenidas en los derechos al comercio y al trabajo, que aquí sean identificadas como afectados, ya que, en mi opinión, el exigible era el estándar de escrutinio ordinario. Me explico.

Recientemente esta Sala resolvió un precedente, en el cual se retomaron la diversidad de estándares de escrutinio existentes en la doctrina de esta Suprema Corte, con el fin de determinar cuál era el aplicable para determinar la validez de la legislación que interfiera en el ejercicio de los derechos y libertades económicas fundamentales de las personas.

Se trata del amparo directo en revisión 4292/2019, fallado por esta Primera Sala en sesión del veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos.

En aquella ocasión, esta Sala debía determinar si el artículo 48 de la Ley del Mercado de Valores violaba las libertades económicas de una persona moral privada quejosa, en tanto dicha norma establecía mecanismos para que las sociedades anónimas bursátiles aprobaran cláusulas en sus estatutos sociales para protegerse contra determinadas transacciones del mercado de valores.

Para abordar el fondo del asunto, esta Sala partió de la premisa de que no todas las interferencias a todos los derechos constitucionales se controlan con el





principio de proporcionalidad, pues se dijo que existían algunos derechos cuya formulación en el texto de la Constitución se encuentra como reglas precisas y, por tanto, la validez de las normas secundarias debe determinarse directamente a través de la subsunción.

De la misma forma, se dijo que esta Suprema Corte ha establecido que existen ciertos derechos, como el de no discriminación e igualdad,<sup>1</sup> o ciertos contenidos en el interior de dichos derechos, que requieren la aplicación de estándares diferenciados, en cuyo caso se ha reconocido la exigibilidad de dos niveles de escrutinio: el estricto y el ordinario.

En efecto, se destacó que esta Suprema Corte ha establecido que cuando una medida legislativa distinga en perjuicio de una categoría sospechosa, o bien, implique una afectación a la libertad de expresión en su ámbito de protección reforzada –por ejemplo, discurso político– el Juez debe evaluar la medida legislativa mediante la aplicación de un escrutinio estricto que requiere comprobar que su finalidad sea imperiosa –no sólo legítima–, que sea necesaria y no exista una medida alternativa igualmente eficaz pero menos gravosa, además de ser proporcional en sentido estricto.<sup>2</sup>

Asimismo, ha establecido que existen ciertas libertades o derechos respecto de los cuales la Constitución otorga al legislador un mayor margen de configuración legislativa para su desarrollo (derechos cuya protección se confía al legislador), por lo que la validez de las medidas emitidas en ese contexto debe evaluarse con un escrutinio laxo u ordinario, en cuyo caso el Juez sólo debe constatar que la medida persiga una finalidad legítima, que sea razonablemente eficaz y que sea proporcional en sentido estricto. Como es obvio, este test es menos exigente que el escrutinio estricto y que el de proporcionalidad, ya que se

<sup>1</sup> Ver tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.) de esta Primera Sala, visible en la página 171 del Libro 56 (julio de 2018), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2017423, de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO."

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, la tesis 1a. XXXIX/2018 (10a.) de esta Primera Sala, visible en la página 1230 del Libro 54 (mayo de 2018), Tomo II de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2016865, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO.". También ver la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 8 del Libro 34 (septiembre de 2016), Tomo I de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2012589, de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."



encuentra diseñado para aquellos ámbitos en los cuales los jueces constitucionales deben ser cuidadosos para no interferir en la libertad política de los representantes populares.<sup>3</sup>

Así –se precisó en el referido precedente– surge una doble diferencia entre el escrutinio estricto y el ordinario. Mientras que el estricto exige una finalidad constitucional imperativa, cuya consecución se debe hacer a través de los medios menos gravosos posibles, en el escrutinio laxo sólo se exige legitimidad de la finalidad y una relación racional entre ésta y la medida, lo que implica que en aquélla se exige máxima racionalidad al legislador en el cumplimiento de un mandato constitucional, mientras en ésta se les exige mínima racionalidad y actuar dentro de los márgenes de permisión constitucional.

Así, esta Sala concluyó que para escoger el estándar de escrutinio aplicable debía comprobarse la posición del derecho constitucional invocado como parámetro de control, su importancia y su relación con las libertades políticas de los representantes populares, para efectos de determinar si su contenido es compatible con un amplio margen de configuración legislativa o, por el contrario, su contenido se presenta como especialmente indisponible para el legislador, o bien, uno de aquellos derechos que se controlan por referencia al test de proporcionalidad.<sup>4</sup>

Y al continuar con su estudio, se determinó que a ese caso debía aplicarse un estándar de escrutinio ordinario porque la regulación del legislador se ubicaba en un ámbito de política pública que se relaciona con el modelo de mercado considerado deseable.

<sup>3</sup> Ver la tesis P. VII/2011 del Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 24 del Tomo XXXIV (agosto de 2011) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 161364, de rubro: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". También ver la tesis 1a. LIII/2012 (10a.) de la Primera Sala, visible en la página 882 del Libro VII (abril de 2012), Tomo 1 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, con número de registro digital: 2000683, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."

<sup>4</sup> Esta obligación metodológica es una exigencia jurisprudencial reconocida por esta Sala. Ver la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, visible en la página 29 del Tomo XXIV (noviembre de 2006) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 173957, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."



Para justificar esta decisión recordamos que las libertades económicas del artículo 5o. constitucional no son útiles para hacer indisponible un modelo económico. Así lo determinó esta Sala al resolver el amparo directo 23/2014, del cual derivó la tesis de rubro: "SOCIEDADES ANÓNIMAS BURSÁTILES QUE TIENEN AUTORIZACIÓN GUBERNAMENTAL PARA OPERAR EN DICHO MERCADO. NO TIENEN UN DERECHO ADQUIRIDO A LA INMUTABILIDAD REGULATORIA, FRENTE A LOS PODERES DE DIRECCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO."

Y reiteramos que en una democracia constitucional, como la nuestra, corresponde a los representantes populares decidir el modelo de mercado conveniente y, por tanto, al regular las libertades económicas, los jueces deben ser especialmente deferentes y aplicar estándares laxos. Este es un criterio que el Pleno ha sostenido desde la Novena Época y dijimos que tenía aplicación, por analogía, la tesis del Pleno, de rubro: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO."<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Tesis P. VII/2011, visible en la página 24 del Tomo XXXIV (agosto de 2011) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 161364, de texto: "Para determinar qué tan intenso debe ser el escrutinio de una norma por parte del Juez Constitucional ante alegaciones que apuntan a la violación del principio de igualdad, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario examinar sobre qué ámbito, libertad o derecho se proyectan las distinciones legislativas bajo consideración, así como el tipo de criterio en torno al cual se articulan. En el caso de la fracción II del artículo 16 de la Ley General para el Control del Tabaco, las condiciones para aplicar un escrutinio de constitucionalidad estricto no se satisfacen, porque la norma no se articula en torno a alguna de las categorías mencionadas en dicho artículo 1o. como bases prohibidas de discriminación, pues la norma impide a los comerciantes colocar cigarrillos en lugares que permitan al consumidor tomarlos directamente y, por tanto, no utiliza un criterio de distinción referido al origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la religión o el estado civil, ni se articula en torno a elementos que atenten contra la dignidad humana o tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Esto es, la norma contiene una directiva aplicable a todos los que se dediquen a comercializar cigarrillos, los cuales no constituyen un grupo, sociológicamente hablando, equiparable a los articulados respecto a los criterios del artículo 1o. constitucional (los cuales remiten a categorías o grupos de personas que comparten o han compartido históricamente una condición de exclusión) ni una categorización que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar las libertades. Se trata, por el contrario, de una disposición sobre la comercialización y venta de productos aplicable a todas las personas físicas y jurídicas que desarrollen dicha actividad empresarial, como otras que se proyectan sobre el desempeño de las actividades profesionales. Tampoco desde la perspectiva que toma en cuenta la naturaleza del derecho afectado hay razones para exceptuar el análisis ordinario, ya que aunque la libertad de comercio se cuenta entre las garantías individuales fundamentales, se trata de un derecho que la Constitución General de la República consagra en una fórmula cuya ambigüedad no llega a velar la alusión a una estructura regulativa condicionante. Además, el artículo 16, fracción II, de la Ley General para el Control del



Pues bien, regresando al presente caso, en mi opinión, esta Sala debió concluir que las consideraciones anteriores aplicaban al presente caso y, por tanto, debió aplicar un estándar de escrutinio ordinario, pues el circuito normativo impugnado de la Ley General de Salud se procedió a evaluar desde la perspectiva de las libertades económicas del quejoso, quien acudió a esta Corte a afirmar que dichas normas le impiden desempeñarse en un mercado que no debería estar restringido.

No obstante estar en desacuerdo con el estándar aplicable, pues en mi opinión, esta Sala no debió escoger el test de proporcionalidad, sino un escrutinio ordinario, lo determinante es que las normas impugnadas tampoco logran superar este último, aun cuando dicho estándar sea el más laxo y, por tanto, deferente con el legislador.

Mientras que para la mayoría las normas impugnadas son inconstitucionales porque no superan el paso de "necesidad" del test de proporcionalidad, al constatar que existen medidas alternativas menos gravosas al alcance del legislador, para mí, las normas no superan el estándar de escrutinio ordinario, porque el legislador no logra superar el requisito de mínima racionalidad, al no lograr instrumentalizar su medida para la consecución de los fines constitucionales legítimos que se impuso.

En efecto, en la ejecutoria que hoy aprobamos, se determinó que las medidas legislativas impugnadas establecían una prohibición absoluta para la siembra, cultivo y cosecha de la *cannabis* sativa L (cáñamo), con contenido igual o menor al 1 % de tetrahidrocannabinol (THC), para la elaboración de productos con fines industriales, cuyo propósito era avanzar en la realización de dos fines constitucionales legítimos, a saber, la salud pública y el orden público, conclusión con la cual concuerdo.

Sin embargo, se determinó que al avanzar a los otros pasos del test de proporcionalidad se constataba que si bien superaba el requisito de idoneidad, ya que las normas logran abonar a la realización de dichos fines, lo determinante es que no superan el requisito de necesidad, pues tanto en la Ley General de Salud como las disposiciones reglamentarias se permiten la siembra, cosecha y cultivo de *cannabis* para fines médicos y científicos (con independencia del

---

Tabaco no incide de un modo central y determinante en el derecho a elegir una profesión u oficio, pues no condiciona la posibilidad de ser titular de un establecimiento mercantil, sino que introduce un condicionamiento de ejercicio respecto de uno entre los miles de productos que las empresas comercializan ordinariamente."



porcentaje de THC), siempre y cuando se realicen mediante la expedición de un permiso y bajo ciertas medidas de monitoreo, seguridad y control, con la finalidad de minimizar el riesgo de daño a la salud que podría implicar el desvío de la planta para su consumo no autorizado.

Estas medidas de autorización, monitoreo, seguridad y control de la siembra, cultivo y cosecha de marihuana son alternativas a su prohibición absoluta, y fueron consideradas por la propia autoridad sanitaria como igualmente idóneas para lograr el fin que es minimizar el riesgo de daño a la salud, que se produciría si se desvía la planta para un consumo no autorizado. Máxime que, en el caso, la autorización para sembrar, cultivar y cosechar *cannabis*, además de someterse a esas estrictas medidas de monitoreo, seguridad y control, debería limitarse a que se realice bajo condiciones que garanticen que la concentración de THC sea menor al 1 %, por lo que deben considerarse alternativas menos restrictivas del derecho a la libertad de comercio.

En este orden de ideas, en la sentencia se concluyó que la medida legislativa impugnada impide absolutamente la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* para fines industriales, cuando para alcanzar los objetivos que pretende la prohibición, podría constreñirse a implementar una serie de medidas similares a las que, para los fines médicos y/o científicos se prevén tales como las de autorización, monitoreo, control, prevención y fitosanitarias establecidas en el reglamento en cita.

En mi opinión, aplicadas estas consideraciones a un escrutinio ordinario –exigible al presente caso conforme a nuestros precedentes– demuestran que el legislador no cumple con la exigencia de mínima racionalidad, pues conforme a lo expuesto la prohibición absoluta analizada no es una política pública que se haya diseñado con el propósito de minimizar los riesgos de salud pública al orden público, pues de habérselo propuesto hubiera considerado las medidas utilizadas para la utilización de las señaladas sustancias para fines médicos y de investigación.

La arbitrariedad del tratamiento legislativo demuestra más bien que las medidas impugnadas lejos de dirigirse a los fines legítimos identificados se desvían del curso para dirigirse a una finalidad distinta a la propuesta, como es la de excluir la posibilidad de un mercado para fines distintos a los médicos y de investigación, lo que debe reprocharse desde el estándar de escrutinio ordinario.

En otras palabras, si el legislador se propuso cuidar la salud pública y el orden público, el estándar de escrutinio ordinario le exigía la carga de implementar



medidas dirigidas a ese fin; en cambio el legislador optó por un atajo que termina resolviendo el problema a costa de los derechos de las personas: la prohibición absoluta de todo un mercado.

Finalmente quiero precisar que mi diferencia con la decisión de la mayoría no sólo es teórica, sino que tiene una importancia práctica para los siguientes casos que se pudieran dar una vez que el legislador atienda la doctrina de esta Corte y sustituya la prohibición absoluta por una reglamentación distinta.

Conforme al precedente hoy aprobado, la metodología a seguir conforme al test de proporcionalidad eventualmente podría exigir a los integrantes de esta Sala evaluar el valor relativo de las distintas medidas legislativas, para evaluar si existe alguna menos gravosa. Ello implicará que esta Corte deberá ponderar la utilidad de cada una de las medidas y tendrá que ordenarlas en función de su eficacia. Si alguna de ellas es más gravosa que otra igualmente disponible, a pesar de que ambas no prohíban de manera absoluta las actividades comerciales, sólo por su mayor o menor eficacia detonaría su sospecha de inconstitucionalidad.

En cambio, con la aplicación de un estándar de escrutinio ordinario, ello no sería necesario, al no incluir el paso de necesidad. Todo lo que se requerirá, en caso de sustituirse la prohibición absoluta, es determinar si la reglamentación respectiva supera estándares de mínima racionalidad, lo que no exige evaluar la eficacia relativa e individualizada de cada medida.

Por lo pronto, reitero que coincido con la decisión de esta Sala, pues las normas impugnadas establecen un circuito normativo que consagran una prohibición absoluta que no supera un estándar de escrutinio ordinario.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.) y P./J. 10/2016 (10a.) y aisladas 1a. XXXIX/2018 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas, respectivamente.

La tesis aislada 1a. III/2017 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 394, con número de registro digital: 2013374.

Este voto se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**LIBERTAD DE COMERCIO. LA PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE *CANNABIS* PARA LA PRODUCCIÓN DE SUS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES Y FINES DISTINTOS A LOS MÉDICOS Y CIENTÍFICOS INCIDE, *PRIMA FACIE*, EN EL CONTENIDO DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.**

Hechos: Una empresa tramitó ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), una solicitud para llevar a cabo la siembra, cosecha y comercialización de *cannabis* sativa L (en su variedad cáñamo) con fines de procesamiento industrial y que contengan concentraciones menores al 1 % (uno por ciento) de THC (tetrahidrocannabinol), entre otros. La autoridad, en cuanto a ese punto, le negó la solicitud al considerar que en la Ley General de Salud no existía una permisión para llevar a cabo esas actividades, salvo para fines médicos y científicos. Dicha empresa promovió amparo indirecto en contra de tal negativa y del sistema normativo que establece la prohibición absoluta para realizar las actividades de mérito, conformado por los artículos 235 Bis, 237, primer párrafo, 245, fracciones II, IV y V, segundo párrafo, y 290 de la Ley General de Salud, así como 198, último párrafo, del Código Penal Federal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el mencionado sistema normativo que prohíbe la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* para la producción de sus derivados, en concentraciones del 1 % (uno por ciento) o menores de tetrahidrocannabinol, con amplios usos industriales y fines distintos a los médicos y científicos establecido por la Ley General de Salud y el Código Penal Federal incide, *prima facie*, en el contenido del derecho fundamental a la libertad de comercio.

Justificación: El derecho fundamental a la libertad de trabajo, en su dimensión conocida como libertad de profesión o de comercio, tutela que las personas físicas o jurídicas se dediquen a la actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio,



profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad, en el que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, sus conocimientos o su esfuerzo físico. En ese ámbito de tutela se encuentra la libertad para desarrollar actividades como la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis*, que son necesarias para la industrialización y comercialización de sus derivados. Por lo que el sistema normativo que prevé la prohibición para la realización de la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* para la producción de sus derivados, en concentraciones del 1 % (uno por ciento) o menores de THC (tetrahidrocannabinol), con amplios usos industriales y fines distintos a los médicos y científicos, resulta un obstáculo jurídico que incide, *prima facie*, en el contenido de ese derecho, al impedir su ejercicio de manera lícita.

#### 1a./J. 99/2022 (11a.)

Amparo en revisión 355/2020. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Luis Mauricio Rangel Argüelles y Alejandro González Piña.

Tesis de jurisprudencia 99/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE *CANNABIS* PARA PRODUCIR PRODUCTOS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES. ES UNA MEDIDA IDÓNEA PARA PROCURAR LA SALUD DE LAS PERSONAS Y PROTEGER EL ORDEN PÚBLICO.**





Hechos: Una empresa tramitó ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), una solicitud para llevar a cabo la siembra, cosecha y comercialización de *cannabis sativa* L (en su variedad cáñamo) con fines de procesamiento industrial y que contengan concentraciones menores al 1 % (uno por ciento) de THC (tetrahidrocannabinol), entre otros. La autoridad, en cuanto a ese punto, le negó la solicitud al considerar que en la Ley General de Salud no existía una permisión para llevar a cabo esas actividades, salvo para fines médicos y científicos. Dicha empresa promovió amparo indirecto en contra de tal negativa y del sistema normativo que establece la prohibición absoluta para realizar las actividades de mérito, conformado por los artículos 235 Bis, 237, primer párrafo, 245, fracciones II, IV y V, segundo párrafo, y 290 de la Ley General de Salud, así como 198, último párrafo, del Código Penal Federal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el mencionado sistema normativo que prohíbe la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis* para la producción de sus derivados, en concentraciones del 1 % (uno por ciento) o menores de tetrahidrocannabinol, con amplios usos industriales y fines distintos a los médicos y científicos establecido por la Ley General de Salud y el Código Penal Federal, es una medida idónea para procurar la salud de las personas y proteger el orden público.

Justificación: La prohibición de sembrar, cultivar y cosechar cannabis para la elaboración de productos en las condiciones señaladas, constituye una medida idónea porque, desde el punto de vista empírico, guarda una cierta relación instrumental con aminorar el riesgo de que se produzcan daños a la salud de las personas, como se ha demostrado en la amplia literatura científica respecto al consumo de marihuana.

#### 1a./J. 97/2022 (11a.)

Amparo en revisión 355/2020. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González



Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Luis Mauricio Rangel Argüelles y Alejandro González Piña.

Tesis de jurisprudencia 97/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE *CANNABIS* PARA PRODUCIR PRODUCTOS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES. NO ES UNA MEDIDA NECESARIA PARA PROCURAR LA SALUD NI PROTEGER EL ORDEN PÚBLICO.**

Hechos: Una empresa tramitó ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), una solicitud para llevar a cabo la siembra, cosecha y comercialización de *cannabis sativa* L (en su variedad cáñamo) con fines de procesamiento industrial y que contengan concentraciones menores al 1 % (uno por ciento) de THC (tetrahidrocannabinol), entre otros. La autoridad, en cuanto a ese punto, le negó la solicitud al considerar que en la Ley General de Salud no existía una permisión para llevar a cabo esas actividades, salvo para fines médicos y científicos. Dicha empresa promovió amparo indirecto en contra de tal negativa y del sistema normativo que establece la prohibición absoluta para realizar las actividades de mérito, conformado por los artículos 235 Bis, 237, primer párrafo, 245, fracciones II, IV y V, segundo párrafo, y 290 de la Ley General de Salud, así como 198, último párrafo, del Código Penal Federal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el citado sistema normativo que prohíbe la siembra,



cultivo y cosecha de *cannabis* para la producción de sus derivados, en concentraciones del 1 % (uno por ciento) o menores de tetrahidrocannabinol, con amplios usos industriales y fines distintos a los médicos y científicos establecido por la Ley General de Salud y el Código Penal Federal, no es una medida necesaria para procurar la salud de las personas ni para proteger el orden público. Ello, porque afecta en mayor grado el derecho fundamental a la libertad de comercio, que otras medidas alternativas, igualmente idóneas, previstas en la regulación de la materia.

Justificación: La prohibición en comento es una medida legislativa inconstitucional, pues es suficiente que no supere la grada de necesidad del escrutinio de proporcionalidad, al advertirse que existen medidas alternativas igualmente idóneas que afectan, en menor grado, el derecho fundamental de libertad de comercio. En efecto, existe regulación que permite, bajo el cumplimiento de diversos requisitos, la siembra, cultivo y cosecha de la cannabis, cuando se emplea para fines médicos y/o científicos, como lo es la establecida para la realización de dichas actividades, en el capítulo II, denominado "De la producción", del título tercero, nombrado "De los fines de la cannabis", del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario para la Producción, Investigación y Uso Medicinal de la Cannabis y sus Derivados Farmacológicos (publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil veintiuno). Dichas medidas son una opción diversa a la prohibición absoluta de las referidas actividades, en razón de que ha sido considerada por la propia autoridad sanitaria como igualmente idónea para lograr el objetivo de minimizar el riesgo de daño a la salud que se produciría si, con motivo de la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis*, se desviara la planta para un consumo no autorizado.

#### 1a./J. 96/2022 (11a.)

Amparo en revisión 355/2020. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente:



Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Luis Mauricio Rangel Argüelles y Alejandro González Piña.

Tesis de jurisprudencia 96/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**PROHIBICIÓN DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL PARA LA SIEMBRA, COSECHA Y CULTIVO DE *CANNABIS* PARA PRODUCIR PRODUCTOS DERIVADOS, EN CONCENTRACIONES DEL 1 % (UNO POR CIENTO) O MENORES DE THC (TETRAHIDROCANNABINOL), CON AMPLIOS USOS INDUSTRIALES. PERSIGUE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.**

Hechos: Una empresa tramitó ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), una solicitud para llevar a cabo la siembra, cosecha y comercialización de *cannabis* sativa L (en su variedad cáñamo) con fines de procesamiento industrial y que contengan concentraciones menores al 1 % (uno por ciento) de THC (tetrahidrocannabinol), entre otros. La autoridad, en cuanto a ese punto, le negó la solicitud al considerar que en la Ley General de Salud no existía una permisión para llevar a cabo esas actividades, salvo para fines médicos y científicos. Dicha empresa promovió amparo indirecto en contra de tal negativa y del sistema normativo que establece la prohibición absoluta para realizar las actividades de mérito, conformado por los artículos 235 Bis, 237, primer párrafo, 245, fracciones II, IV y V, segundo párrafo, y 290 de la Ley General de Salud, así como 198, último párrafo, del Código Penal Federal.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el mencionado sistema normativo que prohíbe la siembra, cultivo y cosecha de *cannabis*, para la producción de sus derivados, en concentraciones del 1 % (uno por ciento) o menores de tetrahidrocannabinol, con amplios usos industriales y propósitos distintos a los médicos y



científicos establecido por la Ley General de Salud y el Código Penal Federal, persigue una finalidad constitucionalmente válida, porque procura la salud de las personas y busca la protección del orden social.

Justificación: La reforma a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil diecisiete, significó una mayor apertura, al reconocer los usos terapéuticos de la *cannabis*, e incluir la permisión de comercializar, exportar e importar los productos derivados de la *cannabis* en concentraciones al 1 % (uno por ciento) o menores de THC (tetrahidrocannabinol) y que tengan amplios usos industriales. No obstante, por otra parte, se mantuvo la proscripción, entre otras actividades, de su siembra, cultivo y cosecha para fines distintos de los medicinales y científicos. Ello, con la finalidad legítima de procurar la salud de las personas que, como derecho fundamental, se encuentra expresamente reconocido en el artículo 4o. constitucional. Además de que también resulta válido que, dentro de los objetivos de ese sistema de proscripciones, se contemple la protección al orden público, al corresponder a la persecución de diversos objetivos sociales colectivos que subyacen a las decisiones legislativas o políticas públicas que dieron origen a dicha reforma.

### 1a./J. 98/2022 (11a.)

Amparo en revisión 355/2020. 1 de diciembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretarios: Luis Mauricio Rangel Argüelles y Alejandro González Piña.

Tesis de jurisprudencia 98/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PENSIÓN COMPENSATORIA DERIVADA DE LA TERMINACIÓN DEL CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 291 QUINTUS, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, ES INCONSTITUCIONAL AL CARECER DE RAZONABILIDAD Y SER CONTRARIO AL DEBER DE SOLIDARIDAD ENTRE QUIENES FORMARON UNA FAMILIA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 756/2020. 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: MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de **trece de octubre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 756/2020, interpuesto por \*\*\*\*\* y/o \*\*\*\*\* en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en los autos del juicio de amparo directo \*\*\*\*\* (relacionado con el juicio de amparo \*\*\*\*\*).

La cuestión jurídica a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar la constitucionalidad del plazo previsto en el artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México, para solicitar alimentos al cese del concubinato.

<sup>1</sup> Información obtenida de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en los autos del juicio de amparo directo \*\*\*\*\* (relacionado con el D.C. \*\*\*\*\*).



## I. ANTECEDENTES

**1. Hechos.**<sup>1</sup> El ocho de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, \*\*\*\*\* y/o \*\*\*\*\* comenzó una relación sentimental con \*\*\*\*\* , la cual se mantuvo hasta el primero de septiembre de dos mil dieciséis cuando falleció el señor \*\*\*\*\* .<sup>2</sup> La muerte del señor dio origen a que la señora \*\*\*\*\* denunciara la sucesión intestamentaria y solicitara, tanto el reconocimiento de concubinato, como el pago de una pensión alimenticia, tal como se explica a continuación:

### A) Primer litigio: Juicio de sucesión intestamentaria

**2. Denuncia de la sucesión intestamentaria.** El seis de marzo de dos mil diecisiete, la señora \*\*\*\*\* denunció, por propio derecho, la sucesión intestamentaria a bienes del señor \*\*\*\*\* .

**3.** \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , ambos de apellido \*\*\*\*\* , se apersonaron en el juicio sucesorio como hijos de \*\*\*\*\* y manifestaron la existencia de un testamento público abierto otorgado por su padre ante el Notario Público \*\*\*\*\* de la Ciudad de México. \*\*\*\*\* , fue nombrado albacea de la sucesión a bienes de su padre.

### B) Segundo litigio: Reconocimiento de concubinato

**4. Reconocimiento de concubinato.** En mayo de dos mil diecisiete, la señora \*\*\*\*\* solicitó vía jurisdicción voluntaria el reconocimiento de concubinato ante un Juez Civil de Primera Instancia en el Estado de México. El veintidós de mayo del mismo año, el Juez civil reconoció la relación de concubinato sostenida entre la señora \*\*\*\*\* y el señor \*\*\*\*\* .

<sup>2</sup> La señora \*\*\*\*\* manifestó que ella y el señor \*\*\*\*\* establecieron su domicilio común en la colonia \*\*\*\*\* , alcaldía Xochimilco, en la Ciudad de México y afirmó que ahí vivieron treinta y tres años, de los cuales doce vivieron en amasiato y a partir del año mil novecientos noventa y cinco, cuando el señor \*\*\*\*\* se divorció, comenzaron a vivir en concubinato hasta el ocho de octubre de dos mil quince, cuando denunció actos posiblemente constitutivos de violencia familiar en contra del señor \*\*\*\*\* . *Cfr.* Sentencia de amparo, foja 20.



### C) Tercer litigio: Pensión alimenticia

**5. Juicio de origen.**<sup>3</sup> El dieciocho de abril de dos mil dieciocho, la señora \*\*\*\*\* demandó, en la vía de controversia de orden familiar, a \*\*\*\*\* , en su calidad de albacea de la sucesión a bienes de \*\*\*\*\* , el pago de una pensión alimenticia por los veintidós años que vivió en concubinato con el señor \*\*\*\*\* , así como el pago de una pensión alimenticia provisional por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos moneda nacional 00/100) que debía ser garantizada con la masa hereditaria.

**6. Auto de admisión.** El treinta de octubre de dos mil dieciocho, el Juez Décimo Cuarto de lo Familiar de la Ciudad de México admitió a trámite la demanda de alimentos en la vía de controversia de orden familiar y la registró con el número \*\*\*\*\* .

**7. Recurso de apelación.** Inconforme con la admisión de la demanda de alimentos, el albacea de la sucesión del señor \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación.

**8. Acto reclamado.** El veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México dictó sentencia en la que **revocó** el auto de admisión de la demanda de alimentos al considerar que la acción no era procedente porque **había transcurrido en exceso el término de un año que establece el artículo 291 Quintus del Código Civil para el Distrito Federal**,<sup>4</sup> para solicitar la pensión alimenticia entre exconcubinos.

<sup>3</sup> En un inicio correspondió conocer del asunto al Juez Quinto de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Sin embargo, el veinte de abril de dos mil dieciocho, ordenó remitir los autos al Juzgado Décimo Cuarto de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, a fin de que fueran acumulados en el expediente \*\*\*\*\* relativo al juicio testamentario a bienes de \*\*\*\*\* , toda vez que la acción principal se ejercitaba en contra de la sucesión. *Cfr.* Sentencia de amparo, foja 7.

<sup>4</sup> "**Artículo 291 Quintus.** Al cesar la convivencia, la concubina o el concubinario que carezca de ingresos o bienes suficientes para su sostenimiento, tiene derecho a una pensión alimenticia por un tiempo igual al que haya durado el concubinato. No podrá reclamar alimentos quien haya demostrado ingratitud, o viva en concubinato o contraiga matrimonio. "El derecho que otorga este artículo podrá ejercitarse sólo durante el año siguiente a la cesación del concubinato."





9. La Cuarta Sala Familiar señaló que el plazo para reclamar los alimentos había concluido un año después del fallecimiento del señor \*\*\*\*\* , esto es, el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete y la demanda se había promovido el dieciocho de abril de dos mil dieciocho, es decir, un año tres meses después de la conclusión del concubinato.

10. **Juicio de amparo directo (expediente \*\*\*\*\*).** Contra dicha resolución, el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, la señora \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo directo, en el que expresó, en síntesis, los siguientes conceptos de violación:

a) **Primero.** El artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México es inconstitucional e inconveniente, porque vulnera el derecho de igualdad entre las partes al limitar el derecho de la concubina para demandar el pago de la pensión alimentaria a un año a partir de la terminación del concubinato.

b) En el amparo directo en revisión 3703/2018,<sup>5</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del artículo 291 Quintus de la legislación civil local, porque determinó que no existía justificación constitucionalmente válida para otorgar una diferencia de trato entre el concubinato y el matrimonio para efecto de reclamar una pensión compensatoria.

c) La pensión regulada en el artículo 291 Quintus, así como la prevista en el artículo 288 del Código Civil para la Ciudad de México,<sup>6</sup> persiguen la misma

<sup>5</sup> Resuelto por la Primera Sala en sesión de 31 de octubre de 2018, aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. En contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

<sup>6</sup> **"Artículo 288.** En caso de divorcio, el Juez resolverá sobre el pago de alimentos a favor del cónyuge que, teniendo la necesidad de recibirlos, durante el matrimonio se haya dedicado preponderantemente a las labores del hogar, al cuidado de los hijos, esté imposibilitado para trabajar o carezca de bienes; tomando en cuenta las siguientes circunstancias:

"I. La edad y el estado de salud de los cónyuges;

"II. Su calificación profesional y posibilidad de acceso a un empleo;

"III. Duración del matrimonio y dedicación pasada y futura a la familia;

"IV. Colaboración con su trabajo en las actividades del cónyuge;

"V. Medios económicos de uno y otro cónyuge, así como de sus necesidades; y



finalidad consistente en restaurar el desequilibrio económico que provoca la disolución de cualquier tipo de vínculo, ya sea el matrimonio o el concubinato, de conformidad con la tesis 1a. XXXVI/2019 (10a.).<sup>7</sup>

**d) Segundo.** La resolución de la Sala responsable limita el derecho a una tutela judicial efectiva y la deja en estado de indefensión, porque impidió que el Juez de origen y la sala familiar conocieran de la demanda de alimentos; máxime cuando su acción no perseguía un fin ilícito o que deviniera de un proceso inconstitucional.

**e)** La autoridad judicial le debe suplir la deficiencia de la queja en razón de su discapacidad física y debe considerar su necesidad de recibir alimentos al estar imposibilitada físicamente para allegarse de los medios necesarios para su subsistencia.

**11.** Por su parte, la sucesión testamentaria a bienes de \*\*\*\*\*, en su carácter de tercero interesada promovió demanda de amparo adhesiva, pero no formuló alegatos.

**12.** En sesión de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito dictó sentencia en la que **negó el amparo principal y dejó sin materia el amparo adhesivo** interpuesto, bajo las siguientes consideraciones:

<sup>VI.</sup> Las demás obligaciones que tenga el cónyuge deudor.

"En la resolución se fijarán las bases para actualizar la pensión y las garantías para su efectividad. El derecho a los alimentos se extingue cuando el acreedor contraiga nuevas nupcias o se una en concubinato o haya transcurrido un término igual a la duración del matrimonio."

<sup>7</sup> Tesis de rubro: "PENSIÓN COMPENSATORIA DERIVADA DE LA TERMINACIÓN DEL CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 291 QUINTUS, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.". **Datos de localización:** Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1257, registro digital: 2019831. Derivó del amparo directo en revisión 3703/2018, resuelto en sesión de 31 de octubre de 2018 por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. En contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



a) El planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 291 Quintus del Código Civil de la Ciudad de México es infundado, porque la distinción legislativa entre la temporalidad del derecho para reclamar el pago de alimentos prevista para el matrimonio y para el concubinato está justificada por su origen y consecuencias.

b) El matrimonio se genera estrictamente por un acto formal reconocido por la ley, que origina el cúmulo de derechos y obligaciones establecidos por la propia legislación y su terminación está regulada de forma específica a través del divorcio. En caso de la disolución del vínculo matrimonial, el ejercicio del derecho al pago de alimentos a favor del cónyuge que tenga derecho debe realizarse en la propuesta de convenio que se acompaña a la solicitud de divorcio o bien, en la contrapropuesta que formule el otro cónyuge.

c) El concubinato constituye una situación de hecho en la que sólo se necesita que los concubinos vivan en común, de forma constante y permanente, en un periodo mínimo de dos años. Sin embargo, la legislación no establece un procedimiento para dar por terminado el vínculo de hecho. En ese sentido, si bien la obligación alimentaria nace al configurarse el concubinato y subsiste con posterioridad a la cesación de la convivencia, lo cierto es que no existe regulación en la que las personas concubinas puedan ejercer ese derecho y comprobar la duración del vínculo, como lo es la atinente al juicio de divorcio.

d) Ambas instituciones familiares comparten similitudes y originan algunos derechos y obligaciones de igual contenido; sin embargo, no todos pueden ser regulados de la misma forma, en tanto que el matrimonio como vínculo que nace de un acto formal tiene ciertas peculiaridades, distintas a las que derivan de la unión de facto, como el régimen patrimonial al que se sujeta o su forma de terminación.

e) La propia legislación reconoce las diferencias entre el matrimonio y el concubinato, tal como lo prevé el artículo 291 Ter.<sup>8</sup> En el concubinato rigen todos

<sup>8</sup> "Artículo 291 Ter. Regirán al concubinato todos los derechos y obligaciones inherentes a la familia, en lo que le fueren aplicables."



los derechos y obligaciones inherentes a la familia –entre ellas las del matrimonio— en lo que le fueren aplicables, lo que tornaría justificables las distinciones legislativas que se precisan en el cuerpo normativo en estudio. De ahí que, es excesivo que se exija que el término para reclamar alimentos sea exactamente el mismo en el concubinato y en el matrimonio.

f) La norma impugnada no veda el derecho de las personas concubinas a una pensión alimenticia, pues lo único que acota es el plazo que tienen para ejercerlo, lo que considera es una restricción razonable, en la medida que no tiene como objetivo discriminar a las personas concubinas en relación con los cónyuges, sino más bien regular de manera objetiva el ejercicio de su derecho alimentario después de que ha cesado la convivencia entre éstos.

g) La distinción de trato en la norma descansa en una **base objetiva y razonable**, en la medida que el plazo de un año que se otorga para el ejercicio del derecho es acorde a la naturaleza de la obligación alimentaria, pues la necesidad surge en lo inmediato, una vez que cesa la convivencia entre las personas concubinas, cuando la que los necesita carece de ingresos para su subsistencia.

h) La distinción en el plazo para demandar alimentos en una relación de concubinato tiene una **finalidad objetiva y constitucionalmente válida**, pues de no establecer un plazo perentorio en la norma, se produciría inseguridad jurídica respecto de su concubinario, toda vez que no existe regulación respecto del momento en que el concubino puede ejercer su derecho con posterioridad a la disolución del vínculo.

i) La diferencia prevista en el artículo 291 Quintus de la legislación civil de la Ciudad de México es **racional y adecuada**, porque constituye un medio apto para cumplir el fin que se persigue, esto es, que la persona concubina que carezca de ingresos suficientes para su sostenimiento goce del derecho alimentario con posterioridad a que cesó la convivencia y lo pueda ejercer en lo inmediato y, en su caso, en un plazo moderado pero suficiente dada la naturaleza alimentaria.



j) La distinción legislativa en estudio es **proporcional**, aunque su finalidad persigue una necesidad apremiante de orden público (alimentos), ésta no puede hacerse en detrimento de otros derechos constitucionalmente protegidos, como es el caso de la seguridad jurídica, la cual se vería vulnerada si no se acotara la temporalidad para el ejercicio de la acción.

k) La tesis 1a. XXXVI/2019 (10a.) de la Primera Sala citada por la señora \*\*\*\*\* , no es de observancia obligatoria, pues es un criterio aislado. Por el contrario, el órgano colegiado compartió la tesis I.6o.C.57 C (10a.), de rubro: "CONCUBINATO. LA RESTRICCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 291 QUINTUS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE ESTABLECE EL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE QUE CESÓ LA RELACIÓN, PARA EJERCITAR EL DERECHO A UNA PENSIÓN ALIMENTICIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD."<sup>9</sup>

l) La revocación del auto admisorio de la demanda no vulnera los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, porque éstos no tienen el alcance de desconocer las limitaciones establecidas por la ley para la admisión del escrito inicial de demanda, aun cuando la persona promovente cuente con una discapacidad física, pues considerar lo contrario, permitiría a los particulares rescatar términos fenecidos y desconocer instituciones jurídicas como la prescripción.

**13. Recurso de revisión.** En desacuerdo con la sentencia de amparo, el treinta y uno de enero de dos mil veinte, la señora \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión en el que planteó la inconstitucionalidad del artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México, porque considera que limita su derecho para demandar el pago de alimentos, lo que vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación en su perjuicio.

<sup>9</sup> **Datos de localización:** "Tribunales Colegiado de Circuito. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo IV, agosto de 2017, página 2773. Registro digital: 2014990. Derivó del amparo en revisión 240/2016, resuelto el 14 de diciembre de 2016 por unanimidad de votos."



14. En su escrito de revisión, la señora \*\*\*\*\* planteó un único agravio en el que adujo lo siguiente:

a) En la sentencia de amparo prevalece la inconstitucionalidad del artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México, pues el Tribunal Colegiado validó la declaratoria de improcedencia de la acción del pago de alimentos porque ya había transcurrido el plazo de un año para ejercitarla. El Tribunal Colegiado llegó a esta conclusión, a pesar de que la temporalidad para ejercer la acción de alimentos en relaciones de concubinato ya fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte al concluir que es una medida discriminatoria y violatoria del principio de igualdad.

b) La sentencia impugnada vulnera el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues limita su derecho para demandar el pago de la pensión alimenticia a la sucesión de su concubino. Aunado a que no consideró su discapacidad y su necesidad para el suministro de alimentos.

c) En el amparo directo en revisión 3703/2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la cesación del derecho de las personas concubinas a una pensión es inconstitucional al introducir una distinción injustificada en relación con el régimen de matrimonio, pues en éste el plazo para solicitarla es del equivalente a la duración del vínculo, mientras que en el concubinato se limita a un año.

d) La sentencia impugnada erróneamente retomó consideraciones del amparo adhesivo hecho valer por su contraparte, aunque éstas contravenían la naturaleza de la adhesión, pues no se dirigieron a fortalecer las consideraciones de la Sala responsable ni combatieron las violaciones procesales que pudieran afectar a la parte quejosa adherente; por el contrario, se constituyeron como excepciones y defensas para desestimar la acción del juicio de origen.

e) El artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México hace la distinción entre concubinato y matrimonio por la base de su origen, aun cuando ambas persiguen el fin de crear un vínculo familiar. Además, precisamente es de este vínculo del que surge la obligación de exigir alimentos en caso de



que una de las partes no cuente con bienes suficientes y satisfactorios para gozar de una vida digna y poder cubrir sus necesidades básicas.

**15. Recurso de revisión adhesiva.** El seis de febrero de dos mil veinte, el albacea de la sucesión del señor \*\*\*\*\* se adhirió al recurso de revisión principal. En su escrito de agravios, adujo lo siguiente:

**a)** Las instituciones del matrimonio y del concubinato son distintas y, en algunos aspectos, sus diferencias son tan profundas que generan motivos y razones constitucionalmente válidas para justificar la distinción de trato legal.

**b)** El segundo párrafo del artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México es constitucional, porque en el concubinato la relación es de hecho y no es necesario seguir formalidad alguna, por lo que tanto la fecha de inicio como de terminación son objeto de especulaciones e incertidumbre al no existir documento alguno que valide el lapso que duró la relación concubinaria. Así, existe la posibilidad de que este lapso sea alterado por las falsas afirmaciones de una de las partes, con el objeto de obtener un beneficio personal o con la intención de causar un daño.

**c)** La señora \*\*\*\*\* ha señalado fechas diferentes en relación con la duración de la supuesta relación de concubinato que mantuvo con el señor \*\*\*\*\* . En el escrito de denuncia del juicio intestamentario señaló que la relación duró treinta y tres años; mientras que en la demanda de alimentos manifestó que tuvo una duración de veintidós años.

**d)** La señora \*\*\*\*\* carece de legitimación activa porque no acreditó la relación de concubinato con el señor \*\*\*\*\* .

**e)** Las diligencias de jurisdicción voluntaria relativas al reconocimiento de concubinato no son un medio eficaz para demostrar y acreditar la existencia del concubinato ni su temporalidad, pues éstas no constituyen derechos sustantivos.

**f)** La figura de la prescripción negativa o liberatoria prevista en el artículo 291 Quintus del Código Civil local, brinda certeza y protección a los gobernados



y cumple con los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues el ejercicio de una acción no puede ser perpetuo. El término de un año previsto en dicho precepto es justo y obedece a que no hay fecha precisa que indique la duración del concubinato.

**g)** El juicio de alimentos se encuentra previsto para que, quien lo necesita, pueda subsistir y vivir con dignidad. Por ello, si la señora \*\*\*\*\* se encontraba en situación de necesidad, debió promover la acción de forma inmediata. Aunado a que el derecho a los alimentos no debe conllevar el enriquecimiento ilegítimo de quien los recibe, como pretende la recurrente al fijar un monto elevado para su subsistencia.

**h)** La señora \*\*\*\*\* ha actuado con dolo y mala fe, pues pretende acreditar una relación de concubinato que nunca existió.

**i)** La tesis aislada 1a. XXXVI/2019 (10a.), en la que la señora \*\*\*\*\* pretende justificar su acción no constituye un criterio jurisprudencial obligatorio. Además, dicha tesis no es aplicable porque la recurrente carece de legitimación activa, en virtud de que ella no era concubina del señor \*\*\*\*\*.

**16. Admisión y turno.** El diecinueve de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el recurso de revisión, lo radicó en el toca 756/2020 y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución.

**17. Avocamiento.** El veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el entonces presidente de la Primera Sala tuvo por recibido el expediente, se avocó al conocimiento del asunto y envió los autos a la ponencia de la Ministra Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

**18.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, Constitución Federal); 81, fracción





II y 96 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como conforme al punto primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.<sup>10</sup>

### III. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

19. De conformidad con el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo,<sup>11</sup> la señora \*\*\*\*\* está legitimada para interponer el recurso de revisión, porque le fue reconocida la calidad de quejosa en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.

20. Por su parte, de acuerdo con la fracción III, inciso b), del artículo 5o. de la Ley de Amparo,<sup>12</sup> el señor \*\*\*\*\* , albacea de la sucesión testamentaria a bienes de \*\*\*\*\* , se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión adhesivo, porque se le reconoció el carácter de parte tercero interesada en el juicio de amparo \*\*\*\*\* .

21. Ahora bien, en términos del artículo 86 de la Ley de Amparo, el plazo de diez días para la presentación del **recurso de revisión principal**, transcurrió del trece al veinticuatro de enero de dos mil veinte.<sup>13</sup> Dado que el medio de

<sup>10</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>11</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."

<sup>12</sup> **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"..."

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"..."

"b) contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso."

<sup>13</sup> La resolución del Tribunal Colegiado fue dictada el nueve de diciembre de dos mil diecinueve, se notificó personalmente a la quejosa el nueve de enero de dos mil veinte y surtió sus efectos al día



impugnación se interpuso el veintidós de enero de dos mil veinte, se concluye que su presentación es **oportuna**.

**22.** Por su parte, el plazo de cinco días para la presentación del **recurso de revisión adhesiva** transcurrió del nueve al quince de octubre de dos mil veinte,<sup>14</sup> de conformidad con el artículo 82 de la Ley de Amparo.<sup>15</sup> Entonces, si el medio de impugnación se interpuso desde el seis de febrero de dos mil veinte, es inconcuso que su presentación es oportuna.

**23.** No obsta el hecho de que el recurso de revisión adhesiva se interpuso antes del inicio del cómputo del plazo, pues esto no infringe ni sobrepasa el término previsto en la ley, de acuerdo con la tesis 2a./J. 16/2016 (10a.), cuyo rubro es: "RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU INTERPOSICIÓN RESULTA OPORTUNA AUN CUANDO OCURRA ANTES DE QUE INICIE EL CÓMPUTO DEL PLAZO RESPECTIVO."<sup>16</sup>

---

hábil siguiente; es decir, el diez de enero de la misma anualidad. Se deben descontar de dicho cómputo los días dieciocho y diecinueve de enero de dos mil veinte por ser sábado y domingo, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

<sup>14</sup> El acuerdo de admisión del recurso de revisión se notificó a la parte quejosa y a la tercera interesada el siete de octubre de dos mil veinte y surtió efectos al día siguiente, ocho de octubre de la misma anualidad. Se deben descontar de este cómputo los días diez y once de octubre de dos mil veinte por ser sábado y domingo, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

<sup>15</sup> **Artículo 82.** La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."

<sup>16</sup> De texto: "El artículo 86 de la Ley de Amparo establece que el plazo para interponer el recurso de revisión es de 10 días, y acorde con el diverso 22 de la misma ley, donde se precisan las reglas para el cómputo de los plazos en el juicio de amparo, en ellos se incluirá el día del vencimiento. De esta manera, de la interpretación de ambos preceptos se concluye que, al fijar un plazo para la interposición del recurso, el legislador quiso establecer un límite temporal a las partes para ejercer su derecho de revisión de las resoluciones dictadas dentro del juicio de amparo, a fin de generar seguridad jurídica respecto a la firmeza de esas decisiones jurisdiccionales; sin embargo, las referidas normas no prohíben que pueda interponerse dicho recurso antes de que inicie el cómputo del plazo, debido a que esa anticipación no infringe ni sobrepasa el término previsto en la ley." **Datos de localización:** Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 729, registro digital: 2011123. Derivó del amparo directo en revisión 199/2015, resuelto en sesión de 28 de mayo de 2015 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán.



#### IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO

**24.** 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.

**25.** De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, 83 y 96 de la Ley de Amparo, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo se actualiza cuando en la sentencia de amparo se resuelva sobre la constitucionalidad de normas generales o la interpretación directa de un precepto constitucional o de tratado internacional que reconozca un derecho humano, o bien, se omita decidir sobre tales planteamientos de haberse hecho valer por la parte quejosa, siempre que tales aspectos sean de importancia y trascendencia para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**26.** Por su parte, el segundo punto del Acuerdo 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: i. Se advierta que la resolución del asunto dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o ii. 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.

**27.** Entonces, para que sea procedente el recurso de revisión, en principio debe verificarse que en la sentencia recurrida existan los temas de constitucionalidad apuntados y, una vez solventado, determinar si satisface el requisito de importancia y trascendencia.

**28.** En el caso, se cumple con el primer requisito relativo a la subsistencia de una cuestión propiamente constitucional. La señora \*\*\*\*\* , en su demanda



de amparo, impugnó la constitucionalidad del artículo 291 Quintus del Código Civil de la Ciudad de México bajo el argumento de que es violatorio del derecho a la igualdad y no discriminación, porque limita su ejercicio para reclamar el pago de alimentos en el concubinato.

**29.** El Tribunal Colegiado concluyó que los conceptos de violación de inconstitucionalidad resultaron infundados. El análisis efectuado en la sentencia recurrida es directamente cuestionado en los argumentos vertidos en el recurso de revisión interpuesto, pues la señora \*\*\*\*\* insiste en que el artículo de referencia es inconstitucional. Por tanto, **subsiste una cuestión constitucional.**

**30.** Por otro lado, esta Primera Sala considera que realizar este análisis tiene la potencialidad de llevar a la emisión de un criterio de importancia y trascendencia en relación con el artículo impugnado, ya que no existe jurisprudencia que resuelva la problemática planteada, pues a pesar de la existencia de un criterio que en su momento resolvió el tema de constitucionalidad,<sup>17</sup> éste aún no reviste el carácter de jurisprudencia.

**31.** En ese sentido cumple con el segundo de los requisitos para la procedencia de la revisión en amparo directo, por lo que el presente recurso de revisión es procedente.

## V. ESTUDIO

**32. Recurso de revisión principal.** En relación con el estudio del recurso de revisión principal, la señora \*\*\*\*\* plantea en sus agravios que el análisis de constitucionalidad que realizó el Tribunal Colegiado respecto de la norma impugnada es incorrecto porque:

a) En la sentencia de amparo prevalece la inconstitucionalidad reclamada del artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México, pues el Tribunal Colegiado validó la declaratoria de improcedencia de la acción del pago

<sup>17</sup> Criterio aislado de esta Primera Sala al que se hará alusión en el apartado relativo al estudio.



de alimentos porque consideró que había transcurrido en exceso el plazo de un año para ejercitarla.

b) El órgano colegiado llegó a esa conclusión, a pesar de que la temporalidad para ejercer la acción de alimentos en relaciones de concubinato ya fue declarada inconstitucional por esta Suprema Corte al establecer que es una medida discriminatoria y violatoria del principio de igualdad.

c) La sentencia impugnada limita su derecho para demandar el pago de la pensión alimenticia a la sucesión de su concubino. Aunado a que no consideró su discapacidad y su necesidad para el suministro de alimentos.

d) En el amparo directo en revisión 3703/2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la cesación del derecho de los concubinos a una pensión es inconstitucional al introducir una distinción injustificada en relación con el régimen de matrimonio, pues en éste el plazo para solicitarla es del equivalente a la duración del vínculo, mientras que en el concubinato se limita a un año.

e) La sentencia impugnada erróneamente retomó consideraciones del amparo adhesivo hecho valer por su contraparte. Lo alegado en el amparo adhesivo no se dirigió a fortalecer las consideraciones de la Sala responsable ni combatió las violaciones procesales que pudieran afectar a la parte quejosa adherente.

f) El artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México, hace la distinción entre concubinato y matrimonio por la base de su origen, aun cuando ambas persiguen el fin de crear un vínculo familiar. Además, precisamente es de este vínculo del que surge la obligación de exigir alimentos en caso de que una de las partes no cuente con bienes suficientes y satisfactorios para gozar de una vida digna y poder cubrir sus necesidades básicas.

33. Esta Primera Sala considera que son **inoperantes** en una parte y **fundados** en otra los razonamientos expresados por la señora \*\*\*\*\* para destimar la decisión del Tribunal Colegiado en el tema de constitucionalidad.



34. En principio, son **inoperantes** los argumentos identificados en la letra **e**, en los que la señora \*\*\*\*\* alega cuestiones en torno al amparo adhesivo formulado por su contraparte. La inoperancia de sus agravios radica en que no tienden a controvertir lo determinado por el Tribunal Colegiado en cuanto a que consideró constitucional el artículo impugnado.

35. Por otro lado, es **fundado** el agravio identificado con la letra **a**, en el que la señora \*\*\*\*\* indica que prevalece la inconstitucionalidad reclamada del artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México, porque el Tribunal Colegiado validó la declaratoria de improcedencia de la acción del pago de alimentos en términos de tal numeral.

36. Conviene recordar que el acto reclamado en el juicio de amparo, cuya ejecutoria es objeto de esta revisión, consiste en la sentencia de apelación que **revocó** el auto de admisión de la demanda de alimentos, promovida por la señora \*\*\*\*\*.

37. El motivo de la revocación consistió en que, de conformidad con el artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México,<sup>18</sup> la acción no era procedente porque había transcurrido en exceso el término de un año que establece ese numeral para solicitar la pensión alimenticia entre ex concubinos.

38. En la sentencia de amparo, el Tribunal Colegiado consideró que fue correcta esa decisión de considerar prescrita la acción para exigir una pensión alimenticia y que, contrario a lo aducido por la quejosa, el artículo impugnado era constitucional, pues no vulnera el principio de igualdad y no discriminación.

<sup>18</sup> **"Artículo 291 Quintus.** Al cesar la convivencia, la concubina o el concubinario que carezca de ingresos o bienes suficientes para su sostenimiento, tiene derecho a una pensión alimenticia por un tiempo igual al que haya durado el concubinato. No podrá reclamar alimentos quien haya demostrado ingratitud, o viva en concubinato o contraiga matrimonio.

"El derecho que otorga este artículo podrá ejercitarse sólo durante el año siguiente a la cesación del concubinato."



39. En sus agravios, la señora \*\*\*\*\* plantea que el citado artículo 291 Quintus es inconstitucional, pues así fue determinado por esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión **3703/2018**,<sup>19</sup> en el que se consideró que no existía justificación constitucionalmente válida para otorgar una diferencia de trato entre el concubinato y el matrimonio para efecto de reclamar una pensión compensatoria; criterio que dio origen a la tesis aislada 1a. XXXVI/2019 (10a.), de rubro y texto siguientes:<sup>20</sup>

"PENSIÓN COMPENSATORIA DERIVADA DE LA TERMINACIÓN DEL CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 291 QUINTUS, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. En los artículos 288 y 291 Quintus, último párrafo, del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, se prevé que para los casos de divorcio y de terminación de concubinato el excónyuge o el exconcupino que haya desarrollado una dependencia económica durante la relación y tenga necesidad de percibir alimentos, podrá exigirlos. Además, señalan que dicha obligación será periódica y por un monto fijado atendiendo a las necesidades del acreedor y las posibilidades del deudor. En el mismo tenor, prevén que la obligación subsistirá por un lapso igual al que duró la relación de matrimonio o concubinato, según sea el caso, salvo que se actualice diversa causal de extinción dispuesta en dicho ordenamiento legal. De lo anterior se desprende que la finalidad de la subsistencia de la obligación alimentaria una vez terminada la relación de que se trate –matrimonio, concubinato– coincide en que es una medida de protección para aquel miembro de la unión familiar, que por alguna razón no tiene la posibilidad de allegarse alimentos, derivado de la dinámica interna del

<sup>19</sup> Resuelto por la Primera Sala en sesión de 31 de octubre de 2018, aprobado por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. En contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

<sup>20</sup> **Datos de localización:** Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1257, registro digital: 2019831. Derivó del amparo directo en revisión 3703/2018, resuelto en sesión de 31 de octubre de 2018 por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. En contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



grupo familiar. Ahora bien, no obstante que la finalidad de la subsistencia alimentaria coincide en ambas figuras, el legislador local previó un tratamiento diferenciado en cuanto al periodo o plazo durante el cual es exigible la pensión alimenticia; así en el caso del matrimonio este derecho se extingue cuando haya transcurrido un término igual a la duración del matrimonio, por lo que mientras transcurra ese término siempre podrá ejercitarse el derecho a obtener una pensión alimenticia, en cambio, en el concubinato, se prevé que este derecho podrá ejercitarse sólo durante el año siguiente a la cesación del concubinato. Luego, el citado artículo 291 Quintus, último párrafo, del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, toda vez que la diferencia de trato entre cónyuges y concubinos en relación con el plazo para solicitar pensión no está justificada, pues la finalidad de ambas figuras es equilibrar las distintas realidades económicas en que se colocan las personas por una determinada distribución de las labores familiares durante el tiempo que duró el vínculo, independientemente de la forma en que hayan decidido unirse. Por lo que, a la luz del derecho de las personas para acceder a un nivel de vida digno, resulta discriminatorio que las que decidieron unirse en matrimonio cuenten con un plazo flexible que atiende a la duración del vínculo matrimonial para exigir una pensión compensatoria, mientras que los concubinos están limitados a ejercer su derecho en un plazo de un año, sin que la duración de su unión familiar sea relevante."

40. Así, la señora \*\*\*\*\* insiste en lo decidido en el citado precedente de esta Primera Sala, en el cual se llegó a la conclusión de que el artículo 291 Quintus, segundo párrafo, del Código Civil de la Ciudad de México, al ser contrastado con el artículo 288, último párrafo,<sup>21</sup> resultaba inconstitucional por ser

<sup>21</sup> "Artículo 288. En caso de divorcio, el Juez resolverá sobre el pago de alimentos a favor del cónyuge que, teniendo la necesidad de recibirlos, durante el matrimonio se haya dedicado preponderantemente a las labores del hogar, al cuidado de los hijos, esté imposibilitado para trabajar o carezca de bienes; tomando en cuenta las siguientes circunstancias:

"I. La edad y el estado de salud de los cónyuges;

"II. Su calificación profesional y posibilidad de acceso a un empleo;

"III. Duración del matrimonio y dedicación pasada y futura a la familia;

"IV. Colaboración con su trabajo en las actividades del cónyuge;

"V. Medios económicos de uno y otro cónyuge, así como de sus necesidades; y

"VI. Las demás obligaciones que tenga el cónyuge deudor.





contrario al principio de igualdad y no discriminación porque establecía una diferencia de trato entre el matrimonio y el concubinato.

**41.** Esta Primera Sala considera que asiste razón a la quejosa en cuanto a que el citado artículo 291 Quintus es inconstitucional, pero no por las razones sostenidas en el precedente que señala.

**42.** En efecto, a partir de una nueva reflexión, esta Primera Sala considera que la inconstitucionalidad de la norma impugnada (que prevé el plazo de un año para el ejercicio de la acción de alimentos al término del concubinato) no deriva del contraste realizado con el numeral que establece la temporalidad para el goce del derecho de alimentos en el matrimonio, pues dichos artículos no guardan correspondencia alguna.

**43.** Lo anterior es así, pues el artículo 288, último párrafo, con el que fue contrastada la norma reclamada, en el citado precedente, no establece una temporalidad para el ejercicio de la acción de alimentos, sino únicamente preceptúa la duración en el goce del derecho de percibir alimentos en el matrimonio, al disponer que ese derecho se extinguirá cuando la persona acreedora contraiga nuevas nupcias o se una en concubinato o haya transcurrido un término igual a la duración del matrimonio.

**44.** Por tanto, si el citado numeral 288, en su último párrafo, establece la duración del derecho a percibir los alimentos en el matrimonio y no así la temporalidad para el ejercicio de la acción de alimentos –cuestión que sí contempla en el segundo párrafo del artículo 291 Quintus, cuya constitucionalidad se impugna– resulta claro que el análisis de la validez de la norma no puede derivar de dicho contraste, pues los dos artículos no guardan correspondencia en su contenido.

**45.** Conforme a las anteriores consideraciones, la actual integración de esta Primera Sala modifica la perspectiva de análisis constitucional y legal que sobre

---

"En la resolución se fijarán las bases para actualizar la pensión y las garantías para su efectividad. El derecho a los alimentos se extingue cuando el acreedor contraiga nuevas nupcias o se una en concubinato o haya transcurrido un término igual a la duración del matrimonio."



este tipo de casos se había sostenido,<sup>22</sup> pues la inconstitucionalidad del artículo 291 Quintus, párrafo segundo, del Código Civil de la Ciudad de México, como enseguida se abordará, deriva de la propia naturaleza de los alimentos, cuyo ejercicio para solicitarlos después de la disolución de las relaciones familiares no puede encontrarse limitado por un plazo, dada su imprescriptibilidad prevista y reconocida en el diverso numeral 321 del mismo código.

**46.** En efecto, el artículo 291 Quintus de la legislación civil de la Ciudad de México dispone:

"Al cesar la convivencia, la concubina o el concubinario que carezca de ingresos o bienes suficientes para su sostenimiento, tiene derecho a una pensión alimenticia por un tiempo igual al que haya durado el concubinato. No podrá reclamar alimentos quien haya demostrado ingratitud, o viva en concubinato o contraiga matrimonio.

**"El derecho que otorga este artículo podrá ejercitarse sólo durante el año siguiente a la cesación del concubinato."** (Énfasis agregado)

**47.** El segundo párrafo de la citada norma establece que el **ejercicio de la acción** de alimentos derivada de la relación de concubinato, sólo se puede hacer valer dentro del término de un año posterior a su cesación.

**48.** A juicio de esta Primera Sala, esa porción normativa resulta inconstitucional.

<sup>22</sup> Concretamente, se trata de los asuntos:

**Amparo directo en revisión 5630/2017**, resuelto el 10 de octubre de 2018, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien votó con el sentido, pero en contra de las consideraciones, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta). Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**Amparo directo en revisión 3703/2018**, resuelto el 31 de octubre de 2018, por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente) en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho para formular voto particular.



**49.** Lo anterior es así, porque el plazo de un año como límite para ejercer una acción de pensión alimentaria carece de razonabilidad al ser contrastado con la imprescriptibilidad e irrenunciabilidad reconocidas por los artículos 1160<sup>23</sup> y 321<sup>24</sup> del Código Civil de la Ciudad de México, así como por la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

**50.** En efecto, esta Primera Sala ha definido el derecho de alimentos como la facultad jurídica que tiene una persona denominada acreedora alimentista para exigir a otra, deudora alimentaria, lo necesario para vivir.

**51.** En el amparo directo 19/2014,<sup>25</sup> esta Primera Sala precisó que esta facultad tiene su origen en el derecho a la vida y a la sustentabilidad de una persona que, por la relación jurídica familiar que tiene con otras, está legitimada legalmente para exigir de éstas la cobertura de sus necesidades de alimentación, vestido, habitación, salud y, ocasionalmente, educación.

**52.** Así, el derecho a solicitar alimentos deriva siempre de la convivencia de dos elementos:

I. En primer lugar, debe existir una relación jurídica que la ley considera como generadora de la obligación alimentaria y que, en el caso de la legislación que se analiza, la de la Ciudad de México, puede darse:

a) Por la celebración del matrimonio, caso en el cual los cónyuges tienen la obligación de proporcionarse alimentos recíprocamente.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> **"Artículo 1160.** La obligación de dar alimentos es imprescriptible."

<sup>24</sup> **"Artículo 321.** El derecho de recibir alimentos no es renunciable, ni puede ser objeto de transacción."

<sup>25</sup> Resuelto el 3 de septiembre de 2014 por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>26</sup> **"Artículo 301.** La obligación de dar alimentos es recíproca. El que los da tiene a su vez el derecho de pedirlos."

**"Artículo 302.** Los cónyuges están obligados a proporcionarse alimentos. La ley determinará cuando queda subsistente esta obligación en los casos de separación, divorcio, nulidad del matrimonio y otros que la ley señale. Los concubinos están obligados en términos del artículo anterior."



b) Cuando se dan los supuestos que la ley previene para que se dé el concubinato, caso en el cual existe la obligación-derecho de que se habla entre los concubenarios.<sup>27</sup>

c) Por la existencia de parentesco consanguíneo (padres, madres, hijos, hijas, abuelos, abuelas, etcétera) o civil (adopción), pero no en los casos del parentesco por afinidad.<sup>28</sup>

d) Por la suscripción de la sociedad de convivencia, caso en el cual las personas convivientes tienen la obligación de proporcionarse alimentos recíprocamente.<sup>29</sup>

II. En segundo lugar, una vez que existe alguna relación jurídica de las mencionadas, debe acreditarse la situación de necesidad de la persona acreedora alimentista y la capacidad económica de la persona deudora para suministrar los alimentos. De esta manera, si no existe necesidad de la acreedora o no hay capacidad de la deudora, tampoco existirá la obligación de suministrar o el derecho a solicitar alimentos.

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> Los artículos en cuestión son 303 a 307 del Código Civil para el Distrito Federal, los cuales disponen, respectivamente:

**"Artículo 303.** Los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos. A falta o por imposibilidad de los padres, la obligación recae en los demás ascendientes por ambas líneas que estuvieren más próximos en grado."

**"Artículo 304.** Los hijos están obligados a dar alimentos a los padres. A falta o por imposibilidad de los hijos, lo están los descendientes más próximos en grado."

**"Artículo 305.** A falta o por imposibilidad de los ascendientes o descendientes, la obligación recae en los hermanos de padre y madre o en los que fueren solamente de madre o padre.

"Faltando los parientes a que se refieren las disposiciones anteriores, tienen obligación de ministrar alimentos los parientes colaterales dentro del cuarto grado."

**"Artículo 306.** Los hermanos y parientes colaterales a que se refiere el artículo anterior, tienen la obligación de proporcionar alimentos a los menores o discapacitados, este último supuesto incluye a los parientes adultos mayores, hasta el cuarto grado."

**"Artículo 307.** El adoptante y el adoptado tienen la obligación de darse alimentos en los casos en que la tienen los padres y los hijos."

<sup>29</sup> **Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México. "Artículo 13.** En virtud de la Sociedad de Convivencia se generará el deber recíproco de proporcionarse alimentos, a partir de la suscripción de ésta, aplicándose al efecto lo relativo a las reglas de alimentos.



**53.** Además de su reconocimiento como obligación jurídica, esta Primera Sala ha reconocido que la procuración de alimentos trasciende de las personas integrantes del grupo familiar, pues su cumplimiento es de **interés social y orden público**.

**54.** Lo anterior significa que es deber del Estado vigilar que, entre las personas que se deben esta asistencia, se procuren de los medios de vida suficientes cuando alguno de los integrantes del grupo familiar, carezca de los mismos y se encuentre en la imposibilidad real de obtenerlos.<sup>30</sup>

**55.** Ahora bien, el Legislativo local ha previsto que, tanto en el matrimonio, como en el concubinato, y en la sociedad de convivencia, debe subsistir la obligación alimentaria para aquella persona que, una vez que termina el vínculo, tiene dificultades para allegarse alimentos. Es decir, una vez que se ha producido una ruptura en la relación y ésta se disuelve, no necesariamente termina la obligación alimentaria.

**56.** Al respecto, esta Primera Sala sentó las bases de la doctrina sobre la *pensión compensatoria* (o pensión alimenticia entre excónyuges o exconcubinos) para casos de divorcio –o de quebrantamiento de una unión de

<sup>30</sup> Tesis de la Primera Sala, 1a. CXXXVI/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 788, con número de registro digital: 2006163, de rubro "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. La procuración de alimentos trasciende de los integrantes del grupo familiar, al ser su cumplimiento de interés social y orden público. Así, el Estado tiene el deber de vigilar que entre las personas que se deben esta asistencia, se procuren de los medios y recursos suficientes cuando alguno de los integrantes del grupo familiar carezca de los mismos y se encuentre en la imposibilidad real de obtenerlos. Por lo tanto, los alimentos gozan de ciertas características que se deben privilegiar dado el fin social que se protege a través de los mismos, esto es, la satisfacción de las necesidades del integrante del grupo familiar que no tiene los medios para allegarse de los recursos necesarios para su subsistencia.". Contradicción de tesis 148/2012. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



hecho— a partir de la resolución de los **amparos directos en revisión 1200/2014**,<sup>31</sup> **269/2014**<sup>32</sup> y **203/2014**.<sup>33</sup>

**57.** Dicha doctrina se consolidó en el **amparo directo en revisión 1340/2015**,<sup>34</sup> en el que la Sala sostuvo que, como resultado de una interpretación de los artículos 4o. constitucional, 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es necesario entender que la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges rige no solamente durante el vínculo matrimonial, sino también en los arreglos relativos a una eventual separación legal.

**58.** Así, la pensión compensatoria, cuando proceda, se erige como un corolario de la prohibición de discriminación que impera en los motivos y procedimientos de separación o divorcio, lo cual tiene una relación inescindible con el derecho a acceder a un nivel de vida digno.

**59.** Con base en los citados precedentes, la pensión compensatoria encuentra su justificación en un deber que reviste una doble naturaleza, asistencial y resarcitoria, el cual deriva de la existencia del desequilibrio económico que puede presentarse —aunque no necesariamente ocurra— entre las personas cónyuges o concubinas al momento de disolverse la relación entre las partes.

**60.** Ese desequilibrio opera como un requisito de procedencia de la pensión, de modo que ésta va más allá del simple deber de ayuda mutua y adquiere como objetivo compensar a la persona quien, durante el concubinato o matrimonio, se hubiese visto imposibilitada para hacerse de una independencia económica —por dedicarse a trabajos no remunerados como el cuidado del hogar o de las y los hijos—, dotándole de un ingreso suficiente hasta tanto se encuentre

<sup>31</sup> Amparo directo en revisión 1200/2014, resuelto el 8 de octubre de 2014 por mayoría de 4 votos, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>32</sup> Amparo directo en revisión 269/2014, resuelto el 22 de octubre de 2014 por mayoría de 4 votos, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>33</sup> Amparo directo en revisión 203/2014, resuelto el 19 de noviembre de 2014 por unanimidad de 5 votos, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>34</sup> Resuelto el 7 de octubre de 2015 por unanimidad de 5 votos, bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz.



en posibilidades de proporcionarse a sí misma los medios necesarios para su subsistencia.

**61.** De igual forma, esta Suprema Corte ha reconocido que los alimentos pueden ser reclamados en cualquier momento e incluso de manera retroactiva,<sup>35</sup> sin que su exigencia durante un determinado periodo pueda ser entendida como una renuncia a los mismos.

**62.** En relación con lo anterior, como se indicó, el Código Civil de la Ciudad de México, en su artículo 1160 dispone que la obligación de dar alimentos es imprescriptible.

**63.** La imprescriptibilidad, como característica específica de la obligación alimentaria, implica que mientras se demuestre la existencia del derecho a recibir alimentos, esa obligación subsiste sin importar para ello el tiempo transcurrido sin haberlos reclamado o, incluso, que habiendo tenido la oportunidad no haya solicitado alimentos, pues tales cuestiones no significan la pérdida del derecho a reclamarlos con posterioridad.

**64.** En efecto, la reclamación de los alimentos una vez constituidos puede solicitarse en cualquier momento, igual que la solicitud de su modificación por causas supervenientes, pues, como se ha dicho, mientras subsistan las causas generadoras de esa obligación, el derecho de la persona acreedora alimentista también subsiste. Lo anterior es congruente con las características de la obligación alimentaria, correlativa al derecho a percibir alimentos, en el sentido amplio de este concepto y teniendo siempre presente que dicha obligación es de orden público.

**65.** Ciertamente, el derecho a recibir alimentos subsiste mientras exista el hecho que lo originó, ya que ese derecho es irrenunciable en función de que

<sup>35</sup> Tesis aislada 1a. LXXXVI/2015 (10a.), registro de IUS: 2008554, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero 2015, página 1414, de rubro: "RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR ALIMENTOS NACE A PARTIR DEL VÍNCULO PATERNO-MATERNO-FILIAL."



predomina el interés público de que la persona necesita ser auxiliada en su sustento.

**66.** Por tanto, los alimentos de una persona son un derecho protegido que no se pierde por no solicitarse en determinado momento, sino que dura hasta tanto la persona necesite de ellos para subsistir.

**67.** Así, el derecho para solicitar los alimentos no se extingue con el transcurso del tiempo y menos puede precluir, puesto que se trata de un derecho sustantivo irrenunciable en términos del artículo 321 del Código Civil de la Ciudad de México.

**68.** De lo expuesto deriva que la obligación de dar y recibir alimentos es imprescriptible, por ser de orden público y el derecho no queda sujeto a la voluntad de las partes, ni se extingue en perjuicio de las personas por no haberse reclamado, mientras subsista la necesidad alimentaria.

**69.** Bajo tales consideraciones, se advierte que resulta contrario al deber de solidaridad entre quienes formaron una familia, asociado a la prohibición de discriminación que se ha entendido como fundamento de la obligación alimentaria, acotar temporalmente el ejercicio de una acción que pretende reclamar una prestación imprescriptible, y cuya duración se extiende considerablemente más allá del plazo de prescripción.

**70.** En ese sentido, la acción para reclamar el pago de la pensión alimenticia prevista en el segundo párrafo del artículo 291 Quintus del Código Civil de la Ciudad de México no debe considerarse sujeta al plazo prescriptivo de un año. Por tanto, su previsión en tal sentido es contraria a lo previsto por el artículo 4o. constitucional.

**71.** En las condiciones anotadas, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida para los efectos que serán precisados en el apartado VI de esta ejecutoria.

**72. Recurso de revisión adhesiva.** Por cuanto hace al recurso de revisión adhesiva, esta Primera Sala considera que el mismo debe declararse **infundado**. La parte adherente expuso como agravios los siguientes:





a) Las instituciones del matrimonio y del concubinato son distintas y, en algunos aspectos, sus diferencias son tan profundas que generan motivos y razones constitucionalmente válidas para justificar la distinción de trato legal.

b) El segundo párrafo del artículo 291 Quintus del Código Civil para la Ciudad de México es constitucional, porque en el concubinato la relación es de hecho y no es necesario seguir formalidad alguna, de forma que, tanto la fecha de inicio como de terminación son objeto de especulaciones e incertidumbre al no existir documento alguno que valide el tiempo que duró la relación concubinaria.

c) La señora \*\*\*\*\* ha señalado fechas distintas en relación con la duración de la supuesta relación de concubinato que mantuvo con el señor \*\*\*\*\*.

d) La señora \*\*\*\*\* carece de legitimación activa porque no se acreditó la relación de concubinato.

e) Las diligencias de jurisdicción voluntaria relativas al reconocimiento de concubinato no son un medio eficaz para demostrar y acreditar la existencia del concubinato ni su temporalidad, pues éstas no constituyen derechos sustantivos.

f) La figura de la prescripción negativa o liberatoria prevista en el artículo 291 Quintus del Código Civil local, brinda certeza y protección a los gobernados y cumple con los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues el ejercicio de una acción no puede ser perpetuo. El término de un año previsto en dicho precepto es justo y obedece a que no hay fecha precisa que indique la duración del concubinato.

g) El juicio de alimentos se encuentra previsto para que, quien lo necesita, pueda subsistir y vivir con dignidad. Por ello, si la señora \*\*\*\*\* se encontraba en situación de necesidad, debió promover la acción de forma inmediata.



h) La tesis aislada 1a. XXXVI/2019 (10a.), de rubro: "PENSIÓN COMPENSATORIA DERIVADA DE LA TERMINACIÓN DEL CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 291 QUINTUS, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.", en la que la señora \*\*\*\*\* pretende justificar su acción no constituye un criterio jurisprudencial obligatorio.

73. Los agravios en la adhesión son en una parte **inoperantes e ineficaces** y en otra **infundados**.

74. Son **inoperantes** los argumentos (identificados con las letras **c), d), e) y g)**, en los que la sucesión adherente plantea sustancialmente que la relación de concubinato alegada por la señora \*\*\*\*\* no se encuentra acreditada; que las diligencias de jurisdicción voluntaria que promovió para su reconocimiento no son eficaces para demostrarlo, y que por ello no tiene legitimación activa para la acción de alimentos, la cual dice no promovió de forma inmediata.

75. La inoperancia de esos agravios radica en que son aspectos que no actualizan una cuestión propiamente constitucional, sino de mera legalidad, cuyo estudio obligaría a esta Primera Sala a realizar un pronunciamiento que desvirtuaría la naturaleza del presente recurso. Aunado a que la cuestión atinente a la acreditación de la relación de concubinato constituye una cuestión probatoria que originariamente le corresponde analizar al Tribunal Colegiado.<sup>36</sup>

76. Lo anterior, en virtud de que, como puede desprenderse de su lectura, mediante los mismos no se solicita la interpretación de un derecho humano contenido en una norma constitucional o convencional, o bien que se declare la inconstitucionalidad de algún precepto. Por el contrario, la solicitud radica en un análisis de valoración probatoria sobre la acreditación o no del concubinato y, en ese sentido, sobre la legitimación con la que cuenta la señora \*\*\*\*\*.

<sup>36</sup> Cobra relevancia la tesis 1a. CXIV/2016 (10a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ENTRE LAS CUESTIONES DE LEGALIDAD QUE LO HACEN IMPROCEDENTE, SE ENCUENTRAN LAS REFERIDAS A LA INDEBIDA VALORACIÓN DE PRUEBAS, LA ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL Y LO RELATIVO A LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA.". **Datos de localización:** Primera Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, registro digital: 2011475.



77. En otro orden, son **ineficaces** los agravios marcados con las letras **a)**, **b)** y **h)**, a través de los cuales el adherente indica que el precepto impugnado es constitucional porque se encuentra justificada la distinción de trato legal entre el concubinato como relación de hecho y el matrimonio y que la tesis aislada emitida por esta Primera Sala que la señora \*\*\*\*\* invocó para justificar su postura no es de observancia obligatoria.

78. La ineficacia de sus alegaciones radica en que esta Primera Sala en el apartado relativo al estudio de la revisión principal, precisó que si bien la señora \*\*\*\*\* así como el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida habían expresado su argumentación en torno al análisis del artículo reclamado en términos de lo que se había determinado en el criterio establecido en el precedente 3703/2018, lo cierto es que el enfoque con el que se analizó la norma no resultaba ser el idóneo, pues el precepto impugnado no resultaba inconstitucional a la luz de los principios de legalidad y no discriminación, ya que no había correspondencia entre el artículo con el cual se había contrastado la porción normativa reclamada.

79. De ahí que no favorecen a los intereses del adherente los agravios en cuestión, puesto que la conclusión alcanzada por esta Primera Sala al analizar la constitucionalidad del artículo 291 Quintus de la legislación en cita, ya no derivó de lo que plantea como agravios, sino de la imprescriptibilidad de los alimentos.

80. Finalmente es **infundado** el argumento marcado con la letra **f**. En dicho agravio se alega esencialmente que la prescripción establecida en el numeral señalado como inconstitucional brinda certeza pues el ejercicio de la acción de alimentos no puede ser perpetuo. No asiste razón a la sucesión adherente.

81. Como se ha indicado en el estudio de la revisión principal, esta Primera Sala ha definido que la porción impugnada no es razonable en la medida de que se contrapone con la imprescriptibilidad e irrenunciabilidad que el mismo Código Civil de la Ciudad de México reconoce a los alimentos.

82. Contrario a lo que refiere el adherente, el establecimiento de un plazo para el ejercicio de la acción de alimentos es inconstitucional, ya que los alimen-



tos de una persona son un derecho protegido que no se pierde por no solicitarse en determinado momento, sino que dura tanto como la persona necesite de ellos para subsistir.

**83.** Como se indicó, el derecho para solicitar los alimentos no se extingue con el transcurso del tiempo y menos puede precluir, puesto que se trata de un derecho sustantivo irrenunciable en términos del artículo 321 del Código Civil de la Ciudad de México.

**84.** Así, como se precisó, el plazo que prevé el artículo 291 Quintus, en su párrafo segundo resulta contrario al deber de solidaridad entre quienes formaron una familia, ya que acota el ejercicio de una acción con la que pretende reclamar una prestación imprescriptible, como lo son los alimentos.

## VI. DECISIÓN

**85.** Ante lo fundado de los agravios formulados por la señora \*\*\*\*\* en el recurso de revisión principal lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida y **devolver** los autos al Tribunal Colegiado de origen, a fin de que:

- Analice nuevamente los conceptos de violación planteados por la señora \*\*\*\*\* a partir de las consideraciones vertidas en la presente ejecutoria;
- Tomando en consideración que el último párrafo del artículo 291 Quintus del Código Civil de la Ciudad de México es inconstitucional, se abstenga de aplicar dicha porción normativa; y,
- Partiendo de lo anterior resuelva lo que en derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado, se

## RESUELVE

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.



SEGUNDO.—**Devuélvase** los autos al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Es **infundado** el recurso de revisión adhesiva.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvase los autos a su lugar de 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 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 aisladas y de jurisprudencia 1a. CXXXVI/2014 (10a.), 1a. LXXXVI/2015 (10a.), 1a. CXIV/2016 (10a.), 2a./J. 16/2016 (10a.), I.6o.C.57 C (10a.) y 1a. XXXVI/2019 (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, 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas, 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas, 25 de agosto de 2017 a las 10:33 horas y 10 de mayo de 2019 a las 10:15 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 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 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**PENSIÓN COMPENSATORIA DERIVADA DE LA TERMINACIÓN DEL CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 291 QUINTUS, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, ES INCONSTITUCIONAL AL CARECER DE RAZONABILIDAD Y SER CONTRARIO AL DEBER DE SOLIDARIDAD ENTRE QUIENES FORMARON UNA FAMILIA.**

Hechos: Un hombre y una mujer mantuvieron una relación de concubinato por más de dos décadas, la cual concluyó por el fallecimiento de él. La mujer promovió un juicio familiar en el que reclamó el pago de una pensión alimenticia a la sucesión de su exconcubino. La demanda inicialmente fue admitida por el juzgado de origen, pero ante el desacuerdo de la sucesión, la Sala de apelación revocó la admisión porque el reclamo fue realizado después del plazo de un año al en que cesó el concubinato por la muerte del exconcubino, establecido en el artículo 291 Quintus del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México. Inconforme, la mujer solicitante promovió juicio de amparo directo en el que planteó la inconstitucionalidad de tal artículo. El Tribunal Colegiado que conoció de su demanda negó el amparo solicitado y en contra de esa decisión fue interpuesto recurso de revisión.

Criterio jurídico: El artículo 291 Quintus del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, es inconstitucional porque el establecimiento del plazo de un año para solicitar los alimentos contado a partir de la fecha en que terminó el concubinato carece de razonabilidad, ya que limita el derecho a reclamar la prestación de alimentos, a pesar de que es irrenunciable e imprescriptible conforme a los artículos 321 y 1160 de la legislación en cita.

Justificación: El derecho de alimentos tiene su origen en el derecho a la vida y a la sustentabilidad de una persona que, por la relación jurídica familiar que tiene con otras personas, está legitimada legalmente para exigir de ellas la cobertura de sus necesidades de alimentación, vestido, habitación, salud y, ocasionalmente, educación. En ese sentido, esta Primera Sala ha reconocido que la procuración de alimentos trasciende de las personas integrantes del grupo familiar, pues su cumplimiento es de interés social y



de orden público. Además, ha reconocido que los alimentos pueden ser reclamados en cualquier momento e incluso de manera retroactiva, sin que su falta de exigencia durante un determinado periodo pueda ser entendida como una renuncia a ellos. Así, el ejercicio para solicitar los alimentos después de la disolución de una relación familiar, como en el caso del concubinato, no puede encontrarse limitado por un plazo dada la propia naturaleza de los alimentos, pues el derecho a recibirlos subsiste mientras exista el hecho que lo originó, ya que ese derecho es irrenunciable en función de que predomina el interés público de que la persona necesita ser auxiliada en su sustento. Por lo tanto, los alimentos de una persona constituyen un derecho protegido que no se pierde por no solicitarse en determinado momento, sino que dura hasta tanto la persona necesite de ellos para subsistir. Esta decisión se toma después de una nueva reflexión del problema jurídico planteado, por ello esta Primera Sala se separa de lo resuelto en los amparos directos en revisión 3703/2018 y 5630/2017. En dicho precedente se sostuvo que el artículo impugnado era inconstitucional por establecer una diferencia de trato entre el matrimonio y el concubinato en cuanto a la temporalidad establecida para el goce del derecho a percibir alimentos y, por lo tanto, que resultaba contrario al principio de igualdad y no discriminación. Sin embargo, la actual integración de esta Primera Sala modifica la perspectiva de análisis constitucional y legal que sobre este tipo de casos se había sostenido, pues la inconstitucionalidad del artículo no deriva del contraste con la norma que preceptúa la duración en el goce del derecho de percibir alimentos en el matrimonio, sino de la propia naturaleza de los alimentos.

### 1a./J. 89/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 756/2020. 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: Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Tesis de jurisprudencia 89/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de junio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **REGULACIÓN EN LA MATERIA DE ALMACENAMIENTO Y SUMINISTRO DE PETROLÍFEROS E HIDROCARBUROS. LA CLÁUSULA QUE HABILITA A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA PARA EMITIRLA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

AMPARO EN REVISIÓN 277/2021. 3 DE NOVIEMBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO SE APARTA DE ALGUNOS PÁRRAFOS, 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 MARIO JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de **tres de noviembre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 277/2021, interpuesto por \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* (en adelante sólo \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\*), por conducto de su autorizada \*\*\*\*\*, así como el diverso recurso de revisión adhesiva interpuesto por la autoridad responsable, subsecretario de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía, en contra de la sentencia dictada el veintitrés de noviembre de dos mil veinte por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* y su acumulado \*\*\*\*\*.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala consiste en determinar si el artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos vulnera el principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Política del País.





## I. ANTECEDENTES

1. El veinte de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*, mediante el cual se implementó la denominada "Reforma Energética" que, entre otras cosas, modificó de manera estructural las bases y la normatividad aplicable para el suministro de los productos obtenidos a partir de la refinación del petróleo.<sup>1</sup> Esta reforma abrió la posibilidad para que el sector privado, tanto nacional como extranjero, invierta en toda la cadena de valor de hidrocarburos, que incluye la exploración, extracción, importación, refinación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución y expendio al público.

2. Como parte de la adecuación del marco jurídico nacional a aquel decreto de reforma constitucional, el once de agosto de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Hidrocarburos, la cual establece directrices para regular, entre otras actividades, el transporte, **almacenamiento**, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

3. El doce de diciembre de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el cual la Secretaría de Energía, a través de la Subsecretaría de Hidrocarburos, emitió la *Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos*. Esta política se dirigió a crear un esquema de almacenamiento de hidrocarburos estratégico a cargo del Estado, basado en el control de los niveles mínimos aplicables a inventarios comerciales que deben mantener los permisionarios para garantizar el abasto en situaciones de emergencia.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Específicamente se reformaron los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25, el párrafo sexto del artículo 27, los párrafos cuarto y sexto del artículo 28, se adicionaron un párrafo séptimo al artículo 27 y un párrafo octavo al artículo 28, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> Los numerales 5.1 y 5.3.9 del acuerdo en cita contienen la siguiente explicación del funcionamiento de la denominada *política de inventarios mínimos*:

### **5.1 Política de inventarios mínimos**

"Con base en el mandato de la Sener establecido en el artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, en este apartado se detalla el esquema de obligaciones de almacenamiento mínimo que serán aplicables a los permisionarios de las actividades descritas más adelante.



4. El siete de diciembre de dos mil diecisiete y el dieciséis de julio de dos mil dieciocho, la jefa de la Unidad de Petrolíferos de la Comisión Reguladora de Energía (en adelante solamente CRE) emitió en favor de \*\*\*\*\* y de \*\*\*\*\* , los permisos identificados con los números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , respectivamente,

"La política de almacenamiento mínimo de petrolíferos se compone de dos obligaciones:

"1) Reportar periódicamente las estadísticas de producción, importaciones, exportaciones ventas e inventarios de petrolíferos de los productos siguientes: ...

"2) Almacenar en territorio nacional un volumen de inventario mínimo aplicable a todos los agentes económicos que comercialicen o distribuyan gasolina, diésel y turbosina de origen importado o de producción nacional, y que realicen ventas a usuarios finales o estaciones de servicio. Para efectos de la obligación de mantener inventarios mínimos de petrolíferos, se excluye al gas licuado de petróleo y cualquier otro petrolífero sujeto a regulación económica, que no haya sido referido expresamente en este párrafo."

#### 5.3.9 Supervisión del cumplimiento de la obligación

"Las entidades que supervisarán el funcionamiento operativo del inventario mínimo exigido por esta política serán la CRE y la Sener en el ámbito de sus atribuciones. Para tal efecto, se requiere vigilar que la obligación que se imponga a la industria, tanto a Pemex como al resto de los obligados que participen en el mercado, sea observada estrictamente mediante reportes periódicos de información, utilizando los reportes contenidos en el capítulo 6, así como a través de los medios que cada institución defina con base en sus facultades.

"El flujo de información será como se describe a continuación:

\* Los permisionarios de comercialización y distribución deberán realizar una notificación a la CRE en la primera quincena del mes de diciembre de cada año calendario, a partir del año 2019, conforme a lo descrito en el apartado 5.3.3 con el fin de determinar su obligación de inventarios mínimos por región y subproducto aplicable para el siguiente año calendario.

\* En condiciones normales en el abasto, CRE recibe los reportes de inventarios de forma semanal y, en caso de emergencia en el abasto, en forma diaria.

\* La CRE recibirá los reportes de inventarios físicos por parte de los almacenistas con desglose por región, producto, subproducto y usuario.

\* La CRE recibirá de los comercializadores y distribuidores la información referente a volumen de tickets con el siguiente desglose: compra o venta, región, producto, subproducto y contraparte.

\* Con la información anterior, de manera automática el sistema de información de la CRE cotejará que la suma del volumen físico y en tickets para cada comercializador y distribuidor en cada región sea mayor o igual a su obligación de inventario mínimo para cada subproducto.

\* El sistema de información verificará que el volumen de tickets reportado por cada par de contrapartes, –comprador y vendedor–, sume cero, toda vez que el volumen de tickets de compra tendrá un signo positivo y el volumen de tickets de venta tendrá un signo negativo.

"Los inventarios mínimos obligatorios deberán estar almacenados en cada región para cumplir con el requerimiento de inventario mínimo aplicable a la misma.

"Independientemente de la obligación de mantener inventarios mínimos que entrará en vigor a partir del 1 de enero del año 2020, existe la obligación de reportar producción, importaciones, exportaciones, inventarios y ventas, a partir del 1 de abril de 2018. Con esta información Sener publicará en términos agregados las estadísticas semanales de oferta demanda de los principales productos petrolíferos que se comercializan en el país."



que las autorizan para comercializar diésel y gasolina, con una vigencia de treinta años contados a partir de las fechas mencionadas, prorrogable por una ocasión y hasta por la mitad de la vigencia original.<sup>3</sup>

5. Mediante sendos acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho y el seis de diciembre de dos mil diecinueve, el subsecretario de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía modificó la *Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos*.

6. En la segunda de las modificaciones aludidas se estableció que en la primera quincena de junio de dos mil veinte, los permisionarios autorizados para comercializar y distribuir petrolíferos debían enviar a la CRE un reporte estadístico acerca del cumplimiento de la obligación de *inventarios mínimos*, la cual consiste en mantener siempre disponible un volumen mínimo de producto almacenado, el cual formará parte del volumen total de productos que se comercialicen diariamente, con la finalidad de diluir el riesgo de desabasto de petrolíferos en la dinámica del mercado y de ubicar las reservas en sitios cercanos a los centros de consumo.<sup>4</sup>

**7. Demandas de amparo.** Inconformes con la modificación de los términos y plazos de cumplimiento de las obligaciones de mantener inventarios mínimos de petrolíferos, por escritos presentados electrónicamente el **doce de agosto de dos mil veinte**, \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , por conducto de sus respectivos apodera-

<sup>3</sup> En términos de las resoluciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , de siete de diciembre de dos mil diecisiete y de dieciséis de julio de dos mil dieciocho.

<sup>4</sup> El concepto referido corresponde al precisado en el segundo párrafo del numeral 1.2 del primer acuerdo, de doce de diciembre de dos mil diecisiete, que es del tenor siguiente:

**1.2 Almacenamiento de inventarios comerciales**

"Una alternativa probada a nivel internacional para implementar el almacenamiento como medida de seguridad energética, consiste en diseñar políticas públicas orientadas a la gestión de los inventarios comerciales de petróleo crudo o derivados.

"Los participantes del mercado de petróleo y petrolíferos utilizan el almacenamiento para operar cotidianamente y atender la demanda que enfrentan. La idea de la política pública de inventarios mínimos es establecer reglas para que cada participante del mercado mantenga siempre disponible un volumen mínimo de producto almacenado, el cual formará parte del volumen total de productos que se comercializan diariamente, con lo cual se diluye el riesgo de desabasto de petrolíferos en la dinámica misma del mercado y tiene la ventaja de ubicar las reservas en sitios cercanos a los centros de consumo. ..."



dos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , promovieron sendos juicios de amparo indirecto en contra de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y del subsecretario de Hidrocarburos de la Secretaría de Economía. Señalaron como **actos reclamados**, según sus respectivas competencias, la expedición y promulgación del artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos<sup>5</sup> y diversas disposiciones de los acuerdos que delinearon y posteriormente modificaron la *Política Pública de Almacenamiento Mínimo de Petrolíferos*.<sup>6</sup>

8. En sus demandas de amparo, las personas morales \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* plantearon, en lo que es la materia del presente recurso, los siguientes argumentos en contra del artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos:

**a) Séptimo concepto de violación.** La fracción II del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos vulnera el principio constitucional de legalidad porque no delimita los alcances de la cláusula habilitante que faculta a la Secretaría de Energía y a la CRE para establecer, mediante disposiciones de carácter general o en los permisos que otorgan, las medidas que los permisionarios deben cumplir en la materia de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos.

b) Dicho precepto no fija bases ni parámetros generales que limiten la actuación de las autoridades administrativas, lo que provoca que incurran en arbitrariedad al fijar las medidas que los permisionarios deben cumplir para desarrollar la actividad de almacenamiento mínimo de combustibles.

**9. Radicación y acumulación de autos.** Por auto de trece de agosto de dos mil veinte, el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado

<sup>5</sup> "Artículo 80. Corresponde a la Secretaría de Energía:

"... II. Determinar la política pública en materia energética aplicable a los niveles de almacenamiento y a la garantía de suministro de hidrocarburos y petrolíferos, a fin de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales."

<sup>6</sup> Específicamente los siguientes preceptos:

**a) Acuerdo de doce de diciembre de dos mil diecisiete:** numerales 5.1, 5.2, 5.2.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.3, 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.3.4, 5.3.5, 5.3.6, 5.3.7, 5.3.8, 5.3.9 y 5.3.11.

**b) Acuerdo modificatorio de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho:** numerales 5.2.1, inciso a), 5.2.2, primer párrafo, 5.3, 5.3.1, 5.3.3, 5.3.7, 5.3.8 y 5.3.9.

**c) Acuerdo modificatorio de seis de diciembre de dos mil diecinueve:** numerales 1.1; 5.1; 5.3; 5.3.7; 5.3.8; 5.3.9; y 6.3.



en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, ordenó registrar las demandas con los números de expedientes \*\*\*\*\*<sup>7</sup> y \*\*\*\*\*<sup>8</sup>, decretó su acumulación y las admitió a trámite.

10. Asimismo, el Juez solicitó los informes justificados de las autoridades responsables y dio intervención al Ministerio Público de la Federación adscrito a su órgano jurisdiccional.

11. **Resolución del juicio de amparo.** Una vez sustanciado el procedimiento, el Juez de Distrito dictó sentencia el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, en la cual:

a) Desestimó los argumentos de **improcedencia** planteados por las autoridades responsables, bajo las siguientes consideraciones:

• **Inexistencia de actos y contravención a disposiciones constitucionales vinculadas con la rectoría económica del Estado en el área estratégica de hidrocarburos y con la seguridad nacional.** No se analizan los argumentos respectivos, por una parte, porque no se trata de motivos de improcedencia en sentido estricto y, por otra parte, porque las autoridades responsables no expresaron las razones en las que se sustenta su planteamiento de improcedencia, el cual no es de obvia y objetiva constatación.

• **Falta de afectación al interés legítimo de las quejas.** \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* no alegaron contar con interés legítimo sino jurídico, cuya afectación acreditaron con las pruebas documentales que aportaron al juicio.

b) **Negó** el amparo en contra del artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, con base en las siguientes consideraciones:

• **Séptimo concepto de violación.** La fracción II del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos no es inconstitucional porque la cláusula habilitante que

<sup>7</sup> La correspondiente a \*\*\*\*\*.

<sup>8</sup> La correspondiente a \*\*\*\*\*.



contiene establece las bases y parámetros generales a partir de los cuales la Secretaría de Energía habría de determinar la política pública en materia energética aplicable a los niveles de almacenamiento y a la garantía de suministro de petrolíferos.

- Por una parte, la facultad de la Secretaría de Energía está delimitada por el objeto y las definiciones previstas en los artículos 2, fracción IV, y 4, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, los cuales señalan, respectivamente, que: **i)** dicho ordenamiento tiene por objeto regular el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos en territorio nacional y **ii)** el almacenamiento consiste en el depósito y el resguardo de petrolíferos en instalaciones confinadas que pueden ubicarse en la superficie, el mar o el subsuelo.

- Por otra parte, la política pública en materia energética resulta aplicable tanto al almacenamiento como al suministro de petrolíferos, con la finalidad de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales.

- Los aspectos enunciados conforman las bases y parámetros generales a los que se sujeta la cláusula contenida en la porción normativa reclamada, que habilita a la Secretaría de Energía para emitir disposiciones administrativas de carácter general.

- Además, la fracción II del citado artículo 80 no debe interpretarse en forma aislada, pues su sentido normativo se integra con las demás porciones que conforman a ese precepto, como es su parte final, la cual prevé que: **i)** la Secretaría de Energía puede instruir la adopción y observancia de estándares técnicos internacionales como parte de la regulación y de las disposiciones de política que emita; y, **ii)** las facultades de esa dependencia se orientarán hacia la consecución de los objetivos de la política pública en materia energética, incluyendo los de seguridad energética del país, la sustentabilidad y continuidad del suministro de combustibles, así como la diversificación de mercados.

- Las anteriores pautas y objetivos funcionan como bases y parámetros para calificar el ejercicio de la facultad prevista en la cláusula habilitante contenida en la fracción II del artículo 80 reclamado, que autoriza a la Secretaría de



Energía para emitir una política sobre niveles de almacenamiento y suministro de petrolíferos. Por tanto, la norma reclamada no resulta inconstitucional, pues se encuentran acotados los alcances de la habilitación que prevé.

- El hecho de que el precepto combatido deje un amplio margen de posibilidades de regulación no configura un vicio de inconstitucionalidad, pues ello es propio de las cláusulas habilitantes, en la medida que su función es regular situaciones dinámicas y fluctuantes con la experiencia y la información adquiridos por la entidad pública y que no podrían preverse en la ley.

- Al haber resultado **infundado** el único concepto de violación expresado en contra del artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, se **niega el amparo** en su contra.

c) **Negó** el amparo en contra de la *política pública de almacenamiento mínimo de petrolíferos* desarrollada en los acuerdos reclamados, con base en las siguientes consideraciones:

- **Primer concepto de violación.** Es **infundado** el argumento relativo a que el subsecretario de Hidrocarburos de la Secretaría de Energía carece de competencia para emitir los acuerdos impugnados porque dicha atribución corresponde a la CRE, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento de las Actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos.

- La fracción II del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos establece que corresponde a la Secretaría de Energía determinar la política pública en materia energética, en tanto que su titular puede delegar en los inferiores jerárquicos la atribución de expedir las disposiciones correlativas, en términos de los artículos 6, fracción XXV, y 16, fracción XX, del Reglamento Interior de esa Secretaría.

- De manera contraria a lo afirmado por las quejas, el artículo 20 del Reglamento de las Actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos no faculta a la CRE para emitir disposiciones que regulen la política pública en materia de almacenamiento de petrolíferos, pues la alusión que hace a *las disposiciones administrativas de carácter general que emita la comisión* en realidad se refiere a la regulación de permisos y no propiamente a las actividades enlistadas en dicho precepto.



- **Segundo concepto de violación.** Es **infundado** el argumento atinente a que la motivación que sustenta los acuerdos reclamados es incongruente con la expedición de permisos para comercializar petrolíferos.

- Además de que la motivación de la *política pública de almacenamiento mínimo de petrolíferos* no requiere ser reforzada sino ordinaria, aquella resultó suficiente, pues se trata de situaciones que requieren ser reguladas jurídicamente.

- Es inconducente analizar los demás argumentos que sostienen que la justificación de la política reclamada es arbitraria, pues se refieren a un aspecto de motivación reforzada, en tanto que el estándar aplicable es uno de carácter ordinario.

- Es **infundado** el restante argumento consistente en que el lineamiento contenido en los acuerdos reclamados que señala que los particulares deben participar en el almacenamiento de hidrocarburos, contraviene el deber de alentar y proteger la actividad económica previsto en el artículo 25 constitucional; máxime que a los comercializadores de hidrocarburos se les otorga un permiso y no una concesión para el desarrollo de un servicio público.

- En la jurisprudencia 2a./J. 1/2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio relativo a que el artículo 25 constitucional no establece un derecho en favor de los particulares, razón por la cual, las quejas no pueden alegar que se contraviene ese precepto en su perjuicio.

- Además, es desacertada la afirmación referida a que el desarrollo de las actividades estratégicas relacionadas con petróleo e hidrocarburos corresponde únicamente al Estado, sin intervención de los particulares. La reforma de veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, quinto párrafo, 27, séptimo párrafo, y 28, cuarto párrafo, de la Carta Magna, no incluyó a la distribución, almacenamiento y comercialización de petróleo y demás hidrocarburos dentro de las áreas estratégicas en las que puede intervenir únicamente el Estado. Esto implica que los particulares pueden participar en las actividades enunciadas que se relacionan con inventarios comerciales.





• **Conceptos de violación tercero y cuarto.** Son **infundados** los argumentos en los que \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* aducen que la política reclamada contraviene el principio de confianza legítima, la libertad de trabajo y sus derechos adquiridos, porque en los permisos que la CRE les otorgó para comercializar diésel y gasolina no se incluyó la obligación de mantener disponible un volumen mínimo de producto almacenado, lo que configura una medida retroactiva y regresiva que desincentiva la participación de los particulares en dicha área económica.

• Los acuerdos reclamados no vulneran la libertad de trabajo porque no impiden a las quejas dedicarse a la industria en la que participan, desarrollar su objeto social ni ejercer la actividad comercial materia de los permisos otorgados por la CRE.

• La obligación de mantener volúmenes de almacenamiento mínimo de petrolíferos, que imponen los acuerdos reclamados, no transgrede el principio de confianza legítima ni afecta derechos adquiridos, pues las quejas no cuentan con una prerrogativa a la inmutabilidad de las normas constitucionales o legales relacionadas con los permisos otorgados en materia de comercialización de petrolíferos y otros hidrocarburos.

• Sirve de apoyo la tesis 2a. LXXVIII/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HIDROCARBUROS. LOS ARTÍCULOS 81, FRACCIÓN VI, 82 Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE CONFIANZA LEGÍTIMA."<sup>9</sup>

• Asimismo, la dinámica legislativa y administrativa hace que las condiciones de las cláusulas regulatorias no formen parte del patrimonio de los concesionarios, por lo que su modificación no afecta derechos adquiridos ni viola el principio de irretroactividad de las normas reconocido en el artículo 14 constitucional.

<sup>9</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1244, Décima Época, registro digital: 2017676.



- Es aplicable, por analogía, la tesis 1a. LXXVII/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. LAS MODIFICACIONES A SUS CLÁUSULAS REGULATORIAS EN VIRTUD DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN RELATIVA, AL NO AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS DEL CONCESIONARIO NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LEYES."<sup>10</sup>

- Aunado a lo anterior, los permisos otorgados a las quejas señalan en una de sus condiciones que deben cumplir las demás obligaciones que, como acontece con la política reclamada, establezcan la legislación y las disposiciones aplicables. En consecuencia, las obligaciones enlistadas en los permisos de las quejas resultan enunciativas y no limitativas, sin que su sola expedición les otorgue derechos adquiridos para que no se modifique la regulación de la actividad autorizada.

- Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 1/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO OTORGA A LOS GOBERNADOS GARANTÍA INDIVIDUAL ALGUNA PARA EXIGIR, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, QUE LAS AUTORIDADES ADOPTEN CIERTAS MEDIDAS, A FIN DE CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A AQUÉLLA."<sup>11</sup>

- **Sexto concepto de violación.** Es **inoperante** el argumento relativo a que la política reclamada otorga ventajas indebidas a Pemex Transformación Industrial, al permitirle acaparar el almacenamiento de petrolíferos que efectúan los permisionarios y disponer de su manejo contra los demás comercializadores y distribuidores.

- Las disposiciones generales controvertidas no generan los efectos indicados, pues el numeral 5.3.4 del acuerdo que implementó la política de que se

<sup>10</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, agosto de 2005, página 297, Novena Época, registro digital: 177665.

<sup>11</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 461, Novena Época, registro digital: 167856.



trata señala que los inventarios mínimos obligatorios sólo podrán ser utilizados en situaciones de emergencia, previa autorización del Consejo de Coordinación del Sector Energético.

- Además, ninguna disposición de la política cuestionada prevé que los permisionarios pierdan la propiedad o el control de los inventarios de almacenamiento mínimo, sin que las quejas hubieran demostrado sus afirmaciones con los medios de prueba idóneos.

- Por otra parte, de manera contraria a lo afirmado por las quejas, la regulación sobre almacenamiento mínimo de petrolíferos no constituye una prohibición a título de protección a la industria, en términos del artículo 28 constitucional, pues su finalidad se limita a garantizar el suministro de hidrocarburos. Tampoco constituyen una modalidad a la organización de artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional, pues aun cuando pudieran considerarse a los petrolíferos como productos para la economía nacional o de consumo popular, lo cierto es que la política reclamada no regula sus precios máximos ni el almacenamiento tiene como finalidad evitar intermediaciones que provoquen desabasto o alza de precios.

- **Quinto concepto de violación.** Es **inoperante** el argumento restante en el cual \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* afirman que la política reclamada contraviene los principios de proporcionalidad y razonabilidad, ya que restringe un derecho fundamental a través de una medida que no es adecuada ni idónea para lograr el fin que persigue.<sup>12</sup>

- Existe un impedimento técnico para analizar dicho planteamiento, pues para poder desarrollar el *test* de proporcionalidad es necesario que, de manera previa, se identifique la existencia de una restricción a un derecho, para poder avanzar en las demás etapas del examen respectivo.

- Los conceptos de violación no identifican la existencia de una restricción a un derecho fundamental. En consecuencia, no se puede efectuar el análisis correspondiente al *test* de proporcionalidad.

<sup>12</sup> En la sentencia recurrida se aludió al sexto concepto de violación, empero, los argumentos desestimados corresponden al quinto concepto de violación.



## II. TRÁMITE DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN

**12.** Inconformes con la sentencia, \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* interpusieron conjuntamente un recurso de revisión en forma electrónica, por conducto de su autorizada \*\*\*\*\*, el ocho de diciembre de dos mil veinte.

**13. Trámite.** El medio de impugnación se radicó en el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, con el número de expediente \*\*\*\*\*. Por auto de diez de enero de dos mil veintiuno, el Magistrado presidente admitió a trámite el recurso de revisión.

**14. Revisión adhesiva.** Mediante oficio presentado electrónicamente el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, la directora de lo Contencioso de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Energía, en representación del subsecretario de Hidrocarburos de dicha dependencia, interpuso recurso de revisión adhesiva, el cual se admitió a trámite por auto del veinticuatro de marzo siguiente.

**15. Sentencia.** En sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado dictó resolución en la cual se declaró legalmente **incompetente** para resolver el problema de constitucionalidad subsistente por el artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos y remitió los autos a este Alto Tribunal.

**16. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, el presidente de este Alto Tribunal tuvo por recibidos los autos del juicio de amparo de origen y del recurso de revisión, el cual ordenó registrar con el número de expediente 277/2021, lo admitió a trámite, determinó que no subsiste el problema de constitucionalidad de una norma infra legal y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**17.** El veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del presente asunto y proveyó enviarlo a su ponencia para elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.



### III. COMPETENCIA

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer este recurso de revisión,<sup>13</sup> porque se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto en el cual se reclamó una ley federal por la que no se ha emitido jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*.

19. Asimismo, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala,<sup>14</sup> el primer párrafo del artículo 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispone que los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas; por lo que no existe obstáculo para su conocimiento.

### IV. PRESUPUESTOS PROCESALES

20. Es innecesario el análisis de la **oportunidad** y **procedencia** de los recursos, así como de la **legitimación** de los promoventes, pues el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se ocupó de ello en la resolución que dictó en el amparo en revisión \*\*\*\*\* de su índice.<sup>15</sup>

21. En otro aspecto, el Tribunal Colegiado consideró que el Juez de Distrito agotó el análisis de la totalidad de los planteamientos de improcedencia propuestos por las partes.

<sup>13</sup> Artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política del País; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del ocho de junio de dos mil veintiuno, dado que la tramitación del recurso ante este Alto Tribunal inició después de la fecha mencionada (veintitrés de junio del presente año); en relación con los puntos primero, tercero y décimo cuarto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

<sup>14</sup> Artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>15</sup> Considerando segundo, fojas 7 a 9.



22. Por tanto, la materia del amparo en revisión ante esta Primera Sala se circunscribe al análisis de los argumentos de agravio dirigidos a combatir las consideraciones por las que el Juez de Distrito declaró constitucional el artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos.

## V. ESTUDIO DE LA REVISIÓN

23. Son **infundados** los agravios de la revisión principal que sostienen la inconstitucionalidad del artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos.

24. \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* plantean, en una parte del primer agravio, los siguientes argumentos de inconstitucionalidad en contra de la norma reclamada:<sup>16</sup>

- De manera contraria a lo considerado por el Juez de Distrito, el precepto legal reclamado abre un amplio margen de arbitrariedad en la actuación de las autoridades administrativas reguladoras del sector energético, pues no fija directrices precisas que delimiten los alcances de la política pública de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos que les corresponde establecer mediante disposiciones de carácter general.

- Las disposiciones contenidas en los artículos 2, fracción IV, y 4, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos<sup>17</sup> no configuran limitantes a la actuación de la Secretaría de Energía al definir la política pública a que se ha hecho referencia, pues el primero de los preceptos citados únicamente señala la finalidad que persigue aquel ordenamiento, en tanto que el segundo de los numerales aludidos solamente aporta una definición de la actividad de almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Tales aspectos no precisan lo que habrá de abarcar la política pública de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos que es materia de la cláusula habilitante contenida en el precepto reclamado.

<sup>16</sup> Fojas 1 a 5 del escrito de agravios.

<sup>17</sup> Relativas a que la normatividad en la materia tiene por finalidad regular, entre otras actividades, el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos y a que el almacenamiento consiste en el depósito y resguardo de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos en depósitos e instalaciones confinados que pueden ubicarse en la superficie, el mar o el subsuelo.



- El segundo párrafo de la fracción II del artículo reclamado no delimita los alcances de la política pública que corresponde implementar a la Secretaría de Energía. Dicha porción normativa se limita a referir la posibilidad de adoptar estándares técnicos internacionales como parte de la regulación y las disposiciones de política que emita la autoridad reguladora, por lo que, al ser una directiva no vinculante, subsiste la discrecionalidad en su actuación.

- La disposición contenida en el tercer párrafo de la fracción II del numeral cuestionado tampoco acota los alcances de la política pública mencionada, pues se limita a señalar que las actividades de la Secretaría de Energía se orientarán con base en ella, lo que implica que no está sujeta a lineamiento alguno.

- En todo caso, las cuestiones dinámicas propias del sector de que se trata debieron preverse y desarrollarse en la cláusula habilitante contenida en la fracción II del artículo 80 reclamado, para perfilar un marco de actuación con límites precisos que habría de cumplir la Secretaría de Energía al expedir la política pública de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos.

25. Por su parte, el Juez de Distrito desestimó los planteamientos de \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , bajo la consideración relativa a que la disposición legal reclamada establece bases y parámetros suficientes que delimitan los alcances de la política pública que corresponde desarrollar a la Secretaría de Energía en la materia de niveles de almacenamiento mínimo y garantía de suministro de petrolíferos.

26. Esta Primera Sala considera **acertada** la decisión del juzgador federal de calificar constitucional a la fracción II del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos, la cual es del tenor siguiente:

**"Artículo 80.** Corresponde a la Secretaría de Energía:

"... II. Determinar la política pública en materia energética aplicable a los niveles de almacenamiento y a la garantía de suministro de hidrocarburos y petrolíferos, a fin de salvaguardar los intereses y la seguridad nacionales.

"Con base en lo anterior, la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía establecerán, mediante disposiciones de carácter general o bien en



los permisos correspondientes, las medidas que deberán cumplir los permisionarios respecto de dicha política pública.

"La gestión de los niveles mínimos de almacenamiento podrá ser llevada a cabo por la Secretaría de Energía o por la instancia que ésta designe."

**27.** La disposición normativa transcrita atribuye a la Secretaría de Energía la facultad de determinar la política pública en materia energética relacionada con el almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos, con la finalidad de asegurar los intereses nacionales y la seguridad interna.

**28.** Como medida para hacer efectiva dicha atribución, el segundo párrafo del precepto citado señala que la Secretaría de Energía y la CRE expedirán disposiciones de carácter general que fijen las medidas que corresponde cumplir a los permisionarios que desarrollan actividades de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos.<sup>18</sup>

**29.** La anterior disposición configura una *cláusula habilitante*, cuyas notas características se desarrollan a continuación.

**30.** La fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre las materias de **hidrocarburos**, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, así como para expedir las leyes del trabajo.

**31.** Como medida residual para asegurar el ejercicio efectivo de las atribuciones del propio órgano legislativo federal y de los restantes Poderes de la Unión, la fracción XXXI del precepto constitucional citado lo faculta para expedir toda clase de leyes que puedan resultar necesarias para ello.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> La norma transcrita dispone que la regulación indicada también podrá implementarse en los permisos que otorguen las autoridades encargadas de regular el sector en cuestión.

<sup>19</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...





**32.** Lo anterior se justifica en la medida en que el Poder Legislativo no suele ocuparse de los detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública, por lo que, con la finalidad de desarrollar tareas operativas dentro del campo de acción de la administración, se faculta a los secretarios de Estado (como integrantes de la administración pública federal en términos de lo dispuesto por el artículo 90 constitucional) para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión.

**33.** En este contexto surgen las denominadas *cláusulas habilitantes*, las cuales se caracterizan por ser actos formalmente legislativos a través de los cuales el Congreso de la Unión faculta a los órganos administrativos del Estado para, **a partir de bases y parámetros generales**, regular determinadas materias.<sup>20</sup>

**34.** La razón de ser de las *cláusulas habilitantes* se encuentra en el hecho de que la actividad del Estado no es un fenómeno estático que dependa exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se suscitan de manera cotidiana, pues la existencia de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas exige la adquisición de información y experiencia para resolver tales disyuntivas con mayor agilidad y rapidez.<sup>21</sup>

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

"...

"XXXI. 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>20</sup> "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA HABILITAR A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO A FIN DE EXPEDIRLAS, NO CONSTITUYE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.". Tesis P. XII/2002, Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 8, Novena Época, registro digital: 187113.

<sup>21</sup> "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.". Tesis P. XXI/2003, Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9, Novena Época, registro digital: 182710.



**35.** Es así, que las reglas generales administrativas expedidas por los secretarios de Estado, en uso de una facultad conferida por el Congreso de la Unión, conforman cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.<sup>22</sup>

**36.** En relación con lo expuesto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha sustentado el criterio relativo a que las bases y parámetros generales que delimitan la actuación de las autoridades administrativas pueden encontrarse implícitas en el precepto que prevea la cláusula habilitante respectiva, aun cuando aquél no establezca los lineamientos pormenorizados para que la autoridad esté en posibilidad de regular los aspectos técnicos, operativos o de especialidad relativos a la materia que le corresponde.

**37.** Esta Primera Sala comparte el anterior posicionamiento pues, como ahí se sostiene, la falta de pormenorización de lineamientos en la cláusula habilitante no implica necesariamente que la autoridad administrativa pueda actuar arbitrariamente ni impide ejercer la atribución otorgada, pues el ámbito de su actuación se encuentra acotado por el marco regulatorio de la materia específica.

**38.** El criterio aludido corresponde a la jurisprudencia 2a./J. 141/2016 (10a.), de los siguientes rubro y texto:

"CONTABILIDAD ELECTRÓNICA. LAS CLÁUSULAS HABILITANTES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 28, FRACCIONES III Y IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERAN EL DERECHO A LA LEGALIDAD (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013). Las cláusulas habilitantes contenidas en las referidas porciones normativas no vulneran el derecho a la legalidad, ya que basta con imponerse de su contenido para advertir que las bases y parámetros genera-

<sup>22</sup> "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.". Tesis P. XV/2002, Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 6, Novena Época, registro digital: 187114.



les que delimitan la actuación de la autoridad (administrativa o, en su caso, del Ejecutivo Federal), se encuentran implícitas en el referido precepto que establece la materia específica a regular, es decir, lo relativo a los registros o asientos que se llevarán en medios electrónicos y lo atinente al ingreso de la información contable de forma mensual a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria. Lo anterior significa que la autoridad tiene un límite en su actuación, constituido precisamente por el marco regulatorio de la materia a desarrollar, sin que obste que el artículo 28, fracciones III y IV, del Código Fiscal de la Federación no establezca una serie de lineamientos pormenorizados para desarrollar los aspectos técnicos, operativos o de especialidad respectivos, pues además de que no existe disposición constitucional o legal alguna que obligue al legislador a pormenorizar dichos lineamientos, esa circunstancia no significa que la autoridad podrá actuar arbitrariamente ni constituye un impedimento para el ejercicio de la atribución otorgada por la cláusula habilitante, en tanto su ámbito de actuación está constreñido al marco regulatorio de la materia específica señalada.<sup>23</sup>

**39.** De conformidad con las anteriores consideraciones, resulta **desacertado** el argumento de agravio relativo a que el precepto reclamado vulnera el principio de legalidad porque no precisa ni desarrolla las cuestiones dinámicas propias del sector energético de que se trata, para perfilar el marco de actuación de la Secretaría de Energía al expedir la política pública de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos.

**40.** Como se expuso en párrafos anteriores, las *cláusulas habilitantes* se caracterizan precisamente por la circunstancia de que las autoridades legislativas no pueden prever todos los hechos dinámicos y fluctuantes que puedan derivar de fenómenos de índole diversa como son los económicos.

**41.** Ante esta dificultad fáctica, no resulta inconstitucional que las cuestiones técnicas y operativas que surjan en el funcionamiento de la administración pública no se encuentren plasmadas ni pormenorizadas en la ley, pues de conformidad

<sup>23</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 713, Décima Época, registro digital: 2012930.



con lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXXI, y 90 de la Carta Magna, ello habrá de ser desarrollado en las reglas generales que, para tal efecto, emitan las autoridades administrativas a través de la habilitación respectiva.<sup>24</sup>

**42.** Por otra parte, la cláusula prevista en el precepto reclamado, que faculta a la Secretaría de Energía para emitir la política pública referida, se complementa con otras disposiciones de la Ley de Hidrocarburos, de las cuales se obtienen las bases y parámetros que delimitan los alcances de dicha habilitación.

**43.** En principio, el último párrafo del artículo 80 reclamado señala que la política pública en materia energética que desarrolle la Secretaría de Energía se orientará por los **objetivos** de seguridad, sustentabilidad, continuidad en el suministro de combustibles y diversificación de mercados.<sup>25</sup>

**44.** Como lo sostuvo el juzgador federal, los artículos 2, fracción IV, y 4, fracción II, de la ley en cita precisan que el **objeto** de la política pública de almacenamiento mínimo de hidrocarburos y petrolíferos consiste en la regulación en el territorio nacional de la actividad de resguardo en instalaciones confinadas que pueden ubicarse en la superficie, el mar o el subsuelo, con la finalidad de garantizar el abasto (suministro).

**45.** En cuanto a las **condiciones de aplicación** de la política pública indicada, el penúltimo párrafo del artículo 80 reclamado señala que la Secretaría de Energía podrá instruir la adopción y observancia de estándares técnicos internacionales como parte de la regulación y las disposiciones de política que emita.

<sup>24</sup> Es ilustrativa la tesis 1a. XXII/2012 (10a.) de esta Primera Sala, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 649, Décima Época, registro digital: 2000202.

<sup>25</sup> **Artículo 80.** Corresponde a la Secretaría de Energía:

"...

"Las actividades de la Secretaría de Energía se orientarán con base en los objetivos de la política pública en materia energética, incluyendo los de seguridad energética del país, la sustentabilidad, continuidad del suministro de combustibles y la diversificación de mercados."



**46.** Relacionado con lo anterior, los artículos 48 a 51 de la Ley de Hidrocarburos refieren que el almacenamiento de petrolíferos es una de las actividades de la industria de hidrocarburos que se encuentran abiertas a la participación de los particulares y que, para desarrollar esa actividad, se requiere obtener el permiso correspondiente que está condicionado al cumplimiento de determinadas obligaciones y requisitos por parte de los interesados.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> **"Artículo 48.** La realización de las actividades siguientes requerirá de permiso conforme a lo siguiente:

**"I.** Para el tratamiento y refinación de petróleo, el procesamiento de gas natural, y la exportación e importación de hidrocarburos, y petrolíferos, que serán expedidos por la Secretaría de Energía; y,

**"II.** Para el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, según corresponda, así como la gestión de Sistemas Integrados, que serán expedidos por la Comisión Reguladora de Energía."

**"Artículo 49.** Para realizar actividades de comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos en territorio nacional se requerirá de permiso. Los términos y condiciones de dicho permiso contendrán únicamente las siguientes obligaciones:

**"I.** Realizar la contratación, por sí mismos o a través de terceros, de los servicios de transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público que, en su caso, requiera para la realización de sus actividades únicamente con permisionarios;

**"II.** Cumplir con las disposiciones de seguridad de suministro que, en su caso, establezca la Secretaría de Energía;

**"III.** Entregar la información que la Comisión Reguladora de Energía requiera para fines de supervisión y estadísticos del sector energético; y,

**"IV.** Sujetarse a los lineamientos aplicables a los permisionarios de las actividades reguladas, respecto de sus relaciones con personas que formen parte de su mismo grupo empresarial o consorcio."

**"Artículo 50.** Los interesados en obtener los permisos a que se refiere este título, deberán presentar solicitud a la Secretaría de Energía o a la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda, que contendrá:

**"I.** El nombre y domicilio del solicitante;

**"II.** La actividad que desea realizar;

**"III.** Las especificaciones técnicas del proyecto;

**"IV.** En su caso, el documento en que se exprese el compromiso de contar con las garantías o seguros que le sean requeridos por la autoridad competente; y,

**"V.** La demás información que se establezca en la regulación correspondiente."

**"Artículo 51.** Los permisos a que se refiere el presente capítulo se otorgarán a Petróleos Mexicanos, a otras empresas productivas del Estado y a particulares, con base en el reglamento de esta ley. El otorgamiento de los permisos estará sujeto a que el interesado demuestre que, en su caso, cuenta con:

**"I.** Un diseño de instalaciones o equipos acordes con la normativa aplicable y las mejores prácticas; y,

**"II.** Las condiciones apropiadas para garantizar la adecuada continuidad de la actividad objeto del permiso."



47. Como puede observarse, los elementos enunciados conforman las bases y los parámetros generales que orientan y delimitan el ejercicio de la habilitación prevista en el precepto legal reclamado, para que la Secretaría de Energía, a través de reglas generales administrativas, regule las cuestiones técnicas y operativas relacionadas con la política pública de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos.

48. En consecuencia, esta Primera Sala concluye que la fracción II del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos no transgrede el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, pues los objetivos y condiciones de aplicación enunciados delimitan los alcances de la *cláusula habilitante* que contiene, en relación con las medidas aplicables al almacenamiento de petrolíferos e hidrocarburos que son materia de la política pública implementada por la Secretaría de Energía.

49. Lo anterior se corrobora con el hecho de que el objeto de la política pública en cuestión involucra aspectos especializados que se actualizan de manera dinámica, los cuales no necesariamente habrán de estar pormenorizados en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

## VI. RESERVA DE JURISDICCIÓN

50. Una vez que fue resuelta la cuestión de constitucionalidad subsistente, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado para que emprenda el análisis de los demás agravios de las revisiones principal y adhesiva que se relacionan con la negativa del amparo en contra de los acuerdos administrativos reclamados, toda vez que corresponde a la competencia delegada en su favor.

## VII. DECISIÓN

51. Al haber resultado **infundados** los argumentos de inconstitucionalidad hechos valer en contra de la fracción II del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos, procede **negar** el amparo y **reservar jurisdicción** al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto para resolver los temas de legalidad restantes de las revisiones principal y adhesiva.



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 \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , en contra del artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, para los efectos precisados en esta resolución.

**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 está con el sentido, pero se aparta de los párrafos cuarenta y uno y cincuenta y uno, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

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



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 141/2016 (10a.) y aislada 2a. LXXVIII/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de octubre de 2016 a las 10:38 horas y 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 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 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **REGULACIÓN EN LA MATERIA DE ALMACENAMIENTO Y SUMINISTRO DE PETROLÍFEROS E HIDROCARBUROS. LA CLÁUSULA QUE HABILITA A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA PARA EMITIRLA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**

Hechos: Dos empresas titulares de permisos para comercializar diésel y gasolina promovieron sendos juicios de amparo indirecto en contra del artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos y de los acuerdos a través de los cuales la Secretaría de Energía emitió la regulación en la materia de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos, que obliga a los permisionarios a mantener siempre disponible un volumen mínimo de esos productos para diluir el riesgo de desabasto. Las empresas promoventes consideraron que el precepto legal reclamado abre un amplio margen de arbitrariedad porque no directrices precisas que delimiten los alcances de la regulación aludida. El Juez de Distrito del conocimiento negó el amparo solicitado, por lo que las empresas interpusieron de forma conjunta un recurso de revisión, del cual se declaró legalmente incompetente el Tribunal Colegiado de Circuito y lo remitió a este Alto Tribunal para su resolución.

Criterio jurídico: El artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos, al prever la cláusula que habilita a la Secretaría de Energía para emitir la regulación en la materia de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos, no vulnera el principio de legalidad, pues se complementa con otras disposiciones de ese ordenamiento para delimitar su marco de actuación.





Justificación: Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las bases y los parámetros generales que delimiten la actuación de las autoridades administrativas pueden encontrarse implícitas en el precepto que prevea la cláusula habilitante respectiva. Ahora bien, el artículo 80, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos atribuye a la Secretaría de Energía la facultad de determinar la regulación en la materia de almacenamiento y suministro de hidrocarburos y petrolíferos, a través de la expedición de disposiciones de carácter general que fijen las medidas que corresponde cumplir a los permisionarios que desarrollan dichas actividades. Esta cláusula habilitante se complementa con los artículos 2, fracción IV, 4, fracción II, 48 a 51 y con las demás porciones normativas del propio artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos, de cuyo análisis conjunto se obtiene que la regulación mencionada se orienta por los objetivos de seguridad, sustentabilidad, continuidad en el suministro de combustibles y diversificación de mercados, para lo cual podrán adoptarse estándares técnicos internacionales que permitan fijar pautas para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los permisionarios. Los elementos enunciados delimitan el ejercicio de la habilitación contenida en la fracción II del citado artículo 80, por lo que la falta de pormenorización de tales aspectos en su texto no conlleva una violación al principio de legalidad.

### 1a./J. 90/2022 (11a.)

Amparo en revisión 277/2021. Provedora y Transportadora Internacional de Hidrocarburos, S.A.P.I. de C.V. y otro. 3 de noviembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos párrafos, 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 Mario Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 90/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de junio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EL NEGAR LA RESTITUCIÓN POR CONSIDERAR QUE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES DEL PROGENITOR IMPLICAN SU INCAPACIDAD DE CRIANZA REFUERZA ESTEREOTIPOS DE GÉNERO.**

**VIOLENCIA FAMILIAR. EL JUZGADOR DEBE RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS QUE ESTIME CONDUCTENTES PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD EN AQUELLAS CONTROVERSIAS DONDE SE ALEGUE VIOLENCIA FAMILIAR Y ESTÉN INVOLUCRADOS DERECHOS DE MENORES DE EDAD.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2937/2021. 16 DE MARZO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, Y LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: FERNANDO SOSA PASTRANA.

## SUMARIO

El presente asunto tiene su origen en un juicio de restitución internacional de menores, iniciado por \*\*\*\*\*. La madre sustractora contestó la demanda, oponiendo las excepciones previstas en los artículos 12 y 13 de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. El Juez de primera instancia consideró que la madre sustractora no había acreditado las excepciones previstas. La madre demandada promovió un juicio de amparo que le fue otorgado, lo cual es materia de este recurso de revisión.

## CUESTIONARIO

• ¿El Tribunal Colegiado, al determinar que no procedía la restitución inmediata de la menor a su país de residencia habitual, en virtud de que, al desarrollar lazos afectivos con su progenitora, el simple hecho de separarla de ella le ocasionaría un daño psicológico y físico irremediable, ignoró



y **contradijo lo establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la restitución internacional de menores y la excepción establecida en el inciso b) «del» artículo 13 de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores?**

• **¿El Tribunal Colegiado se apartó de la interpretación que esta Primera Sala ha sustentado sobre los derechos de convivencia, guarda y custodia bajo la aplicación de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores?**

• **¿El órgano colegiado contravino la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte sobre perspectiva de género, al determinar la no restitución de la menor, en virtud de que el padre no podrá prodigarle cuidados y atenciones en el hogar a su menor hija en comparación a los que la madre sí podrá?**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **dieciséis de marzo de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Correspondiente al amparo directo en revisión 2937/2021, interpuesto por \*\*\*\*\* , contra la sentencia dictada el trece de mayo de dos mil veintiuno por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en el amparo directo \*\*\*\*\* .

### I. ANTECEDENTES<sup>1</sup>

1. El veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, \*\*\*\*\* , ante el departamento de Estado de los Estados Unidos de América, formuló en contra de \*\*\*\*\* , solicitud de devolución de su menor hija de iniciales \*\*\*\*\* a su residencia habitual en Texas, al señalar que la demandada retenía ilegalmente a su hija en Puebla, México, desde el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.

<sup>1</sup> Obtenidos de la sentencia recurrida, página 121 en adelante.



2. Por escrito de once de julio de dos mil diecinueve, en Washington, D.C., la Oficina de Asuntos de Menores del Departamento de Estado de Estados Unidos de América, remitió la solicitud formulada por \*\*\*\*\* a la Oficina de Derechos de Familia de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, en su carácter de autoridad central, en donde se recibió el veintiséis de julio de dos mil diecinueve.

3. El director general Adjunto de Políticas de Protección, encargado del despacho de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, por escrito de cinco de agosto de dos mil diecinueve, y dirigido al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, en su carácter de autoridad central y, de conformidad con la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, solicitó la iniciación del procedimiento jurisdiccional en que se diera curso a la petición que le fue dirigida por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

4. Dicho oficio fue remitido al Juzgado de Exhortos de la Zona Metropolitana, del Poder Judicial del Estado de Puebla, en donde se radicó con el número de expediente \*\*\*\*\* , mediante proveído de diez de septiembre de dos mil diecinueve en el cual también se señaló que se estaba bajo una posible retención ilícita y no sustracción, en virtud de que la menor, la cual residía habitualmente en Montgomery, Texas, Estados Unidos de América con sus padres, con motivo de vacaciones, viajó junto con ellos a Puebla, México, siendo que el padre regresó a Estados Unidos el nueve de mayo de dos mil diecinueve y regresó por su familia el dieciséis de mayo del mismo año, sin embargo, no localizó a su cónyuge, fue bloqueado vía telefónica y por redes sociales, sin tener contacto con su menor hija, de lo que se desprende la retención ilícita ejercida por la madre para que la menor permaneciera en México.

5. Asimismo, en dicho oficio ordenó como medida precautoria el aseguramiento de la menor con la finalidad de que no fuera ocultada o trasladada a otro lugar mientras se decide sobre su restitución. Medida que se desahogó sin éxito el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

6. En contra de la medida provisional de aseguramiento de la menor y su consecuente depósito en las instalaciones del Sistema DIF estatal, la madre



promovió juicio de amparo indirecto, del que tocó conocer al titular del Juzgado Octavo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, registrándolo con el número \*\*\*\*\* , en el que se otorgó la suspensión provisional y definitiva de la ejecución del acto reclamado y finalmente se sobreescribió en el juicio, mediante sentencia dictada en la audiencia constitucional y terminada de engrosar el veintiséis de febrero de dos mil veinte.

7. \*\*\*\*\* compareció al procedimiento de restitución de su menor hija, presentando contestación de demanda el veintidós de octubre de dos mil diecinueve, en la que señaló que se oponía a la restitución de su menor hija, en virtud de que a su consideración se pone en riesgo su integridad física y mental, al señalar que el padre de su hija ejerce violencia psicológica y económica en contra de su hija. De igual forma, señaló que su hija no ha sido sustraída o retenida ilícitamente, en virtud de que la Jueza del Juzgado Tercero de lo Familiar del Estado de Puebla dentro de la controversia familiar sobre guarda y custodia número \*\*\*\*\* le otorgó la guarda y custodia a la demandada de su menor hija. De igual forma, aludió que el padre de la menor no le daba los cuidados necesarios a ésta, en virtud de que siempre se la pasaba trabajando y cuando llegaba a la casa empezaba a gritar, ejerciendo violencia familiar en contra de ambas. Asimismo, señaló que su menor hija se encuentra integrada a su nuevo ambiente familiar en México, por lo que la restitución podría generarle daños psicológicos.

8. Previos diferimientos, derivados de las medidas de contingencia adoptadas con motivo del virus COVID-19, el doce de noviembre de dos mil veinte, se llevó a cabo la diligencia en que se recibió la declaración de la menor \*\*\*\*\* .

9. En esa misma fecha, se dictó sentencia definitiva en la que se determinó que el señor \*\*\*\*\* acreditó la solicitud de restitución de la menor \*\*\*\*\* , mientras que la madre no probó las excepciones opuestas, ordenando la restitución inmediata de la menor a su residencia habitual ubicada en Montgomery, Texas, Estados Unidos de América.

10. En contra de dicha determinación, el veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, \*\*\*\*\* promovió amparo indirecto, cuyo conocimiento correspondió



por turno al titular del Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, quien por auto de veintiséis de ese mismo mes y año, dictado en el expediente \*\*\*\*\* declaró su legal incompetencia para conocer de dicho medio de defensa constitucional y ordenó su remisión al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en turno, al considerar que dicho juicio debía tramitarse como amparo directo.

11. Por auto de diecinueve de enero de dos mil veintiuno, dicho órgano colegiado se avocó al conocimiento del asunto, radicándolo con el número de expediente \*\*\*\*\* , habiéndose hecho constar que tiene relación con el diverso amparo directo \*\*\*\*\* , que fue promovido por la misma \*\*\*\*\* , por conducto de la autoridad responsable, mediante demanda presentada el dos de diciembre de dos mil veinte.

12. En sentencia de trece de mayo de dos mil veintiuno, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito resolvió los autos del juicio de amparo directo \*\*\*\*\* en el sentido de amparar a la quejosa, en representación de su menor hija de iniciales \*\*\*\*\* , en contra de la sentencia dictada el doce de noviembre de dos mil veinte en el expediente \*\*\*\*\* , requiriendo a la autoridad responsable al cumplimiento de dicha ejecutoria.

13. **Recurso de revisión.** En fecha siete de junio de dos mil veintiuno, \*\*\*\*\* , a través de su representante legal, interpuso vía electrónica recurso de revisión en contra de la sentencia anterior, ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

14. **Recurso de revisión adhesiva.** \*\*\*\*\* , en representación de su menor hija de iniciales \*\*\*\*\* , mediante escrito presentado el veintitrés de junio de dos mil veintiuno en la Oficialía de Partes Comunes de San Andrés Cholula, Puebla, promovió revisión adhesiva.

15. Recibidos los autos por este Alto Tribunal, en auto de presidencia de siete de julio de dos mil veintiuno, se admitieron a trámite los recursos de revisión, tanto el principal como el adhesivo, registrando el asunto con el número 2937/2021 y se ordenó turnarlo al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá



y su respectiva radicación a la Primera Sala de este Alto Tribunal, dado que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

16. Esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto por proveído de nueve de noviembre de dos mil veintiuno y, en ese mismo auto, ordenó el envío de los autos a la ponencia designada para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## II. COMPETENCIA

17. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 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 tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que el recurso de revisión se interpuso en contra de la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito en el juicio de amparo directo 396/2020, en el que se alega la inobservancia e incorrecta interpretación de la jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal en materia de restitución internacional de menores y de perspectiva de género.

## III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

18. El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente y por parte legítima, pues la sentencia se notificó a las partes por medio de lista el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno; surtió sus efectos al día hábil siguiente, es decir, el lunes veinticuatro del mismo mes y año, por lo que el plazo de diez días, que el artículo 86 de la Ley de Amparo concede para interponer el recurso de revisión, corrió del **veinticinco de mayo al siete de junio del dos mil veintiuno**, sin contar los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de mayo, así como cinco y seis de junio de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

19. Por tanto, si el recurso de revisión fue interpuesto el **siete de junio de dos mil veintiuno**, ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, es inconcuso que la referida interposición fue oportuna.



20. En lo que concierne al recurso de **revisión adhesiva**, se precisa que la admisión del recurso principal se realizó el siete de julio de dos mil veintiuno, en consecuencia, si el adhesivo fue presentado el **veintitrés de junio de dos mil veintiuno**, debe concluirse que el mismo fue interpuesto oportunamente, en términos del artículo 82 de la Ley de Amparo. Sin perjuicio de que su presentación haya sido anterior a la fecha en que se admitió la revisión principal. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 39/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVA. SU INTERPOSICIÓN ES OPORTUNA, AUN SI SE PRESENTA ANTES DE QUE SEA NOTIFICADO EL ACUERDO POR EL QUE SE ADMITE EL PRINCIPAL."<sup>2</sup>

21. Aunado a lo anterior, los recursos provienen de parte legítima, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 5o., fracción I, de esta última, toda vez que la revisión principal fue interpuesta por el tercero interesado y la revisión adhesiva por la quejosa, quienes, al ser partes en el juicio de amparo, se encuentran legitimados para intervenir en éste, mediante la interposición de los recursos correspondientes.

#### IV. PROCEDENCIA

22. De conformidad con los supuestos establecidos en la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal; la fracción II del artículo 81 de la Ley de Amparo vigente, y la fracción III del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que un recurso de revisión interpuesto contra las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de

<sup>2</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 863, Décima Época, registro digital: 2019973, que dice: "En términos del artículo 82 de la Ley de Amparo, la regla general para la presentación del recurso de revisión adhesiva es que deberá hacerse dentro del plazo de cinco días, contados a partir del siguiente a aquel en el que surta efectos la notificación de la admisión del recurso principal. Sin embargo, de los numerales 21 y 22 de la ley referida, y aplicados análoga y sistemáticamente con el artículo 82 aludido, se concluye que si el recurrente adhesivo interpone el recurso de mérito antes de que le hubiere sido notificado el acuerdo de admisión del principal, no puede considerarse extemporáneo; máxime que la propia ley reglamentaria no dispone prohibición alguna al respecto, ni señala que por esta condición el medio de defensa sea inoportuno."





amparo directo sea procedente, es necesario que las mismas decidan sobre la constitucionalidad de normas legales (leyes federales y locales, tratados internacionales y reglamentos federales y locales) o establezcan la interpretación directa de un precepto de nuestra Constitución Federal, o bien que en dichas resoluciones se omita hacer un pronunciamiento al respecto, cuando se hubiera planteado en la demanda. Además, es necesario que la cuestión de constitucionalidad tenga la potencialidad de llevar a la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. En todos los casos, la decisión de este Alto Tribunal en vía de recurso debe limitarse a la resolución de las cuestiones propiamente constitucionales.

23. Los referidos requisitos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo se han desarrollado normativamente por el Acuerdo General Plenario Número 9/2015, así como jurisprudencialmente<sup>3</sup> por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de establecer que las sentencias que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito en juicios de amparo directo sólo admitirán recurso de revisión en los siguientes supuestos:

a) Decidan o hubieran omitido decidir 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, siempre que dichos temas hubieren sido planteados desde la demanda de amparo directo; y

b) Que los referidos temas de constitucionalidad entrañan la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

24. Respecto a la actualización de los referidos requisitos de importancia y trascendencia, esta Primera Sala ha sostenido que debe realizarse caso por

<sup>3</sup> Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 149/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 615, registro digital: 171625, de rubro "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.", criterio compartido por esta Primera Sala. Asimismo, tesis de jurisprudencia 1a./J. 101/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71, registro digital: 163235, de rubro: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS."



caso, buscando contestar la pregunta si de declararse la procedencia del recurso, ello permitiría a esta Suprema Corte, como Tribunal Constitucional, emitir un pronunciamiento sobre una cuestión novedosa y de relevancia para el orden jurídico, pues, en caso contrario, ha de declararse improcedente el recurso intentado. De ahí que la constatación de las notas de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo se realiza mediante un ejercicio sustantivo de valoración por el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasma su política judicial.<sup>4</sup>

25. Finalmente, es importante destacar que el análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según sea el caso, del Pleno o las Salas de esta Suprema Corte. El hecho de que el presidente, del Pleno o de la Sala respectiva, admita a trámite el mismo no implica la procedencia definitiva del recurso.

#### **A. Cuestiones necesarias para resolver**

26. Considerando lo anterior, se emprende el estudio sobre la procedencia del medio de impugnación que es materia de esta resolución. Para tal efecto es necesario conocer los planteamientos expresados en la demanda de amparo, la sentencia del Tribunal Colegiado y los agravios formulados en la revisión y en la revisión adhesiva, elementos que enseguida se relacionan.

27. **Concepto de violación.** En su **único concepto de violación**, la quejosa adujo que la sentencia recurrida vulnera en perjuicio de la menor, sus derechos reconocidos en los artículos 14, 76, fracción I, 89, fracción X, 104, fracción I y 133 de la Constitución Federal, 12, 13, 14, 18 y 19 del Código Civil Federal, en relación con los numerales 1, 2, 4, 9, 11, 12, 16 y 18 de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en virtud de que la autoridad responsable soslayó analizar de manera fundada y motivada los agravios de la apelante.

<sup>4</sup> Jurisprudencia 1a./J. 32/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 833, registro digital: 2014100, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA CONSTATAción DE LAS NOTAS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO DEBE DE REALIZARSE MEDIANTE UN EJERCICIO SUSTANTIVO DE VALORACIÓN POR EL QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PLASMA SU POLÍTICA JUDICIAL."



28. Esto, pues aduce que, si bien por regla general, en los juicios de restitución, el paso del tiempo de la excepción establecida en el artículo 12 de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no debe obedecer a prácticas evasivas o dilatorias de las partes para impedir el retorno del menor, también lo es que la quejosa no ha incurrido en prácticas procesales de este tipo, pues el hecho de que desde el emplazamiento al juicio de restitución internacional a la audiencia programada el veintiocho de octubre de dos mil veinte, transcurriera más de un año, obedeció a la pandemia provocada por el COVID-19 y no a su conducta procesal.

29. Así, la quejosa considera que lo más adecuado para la menor es que permanezca en Puebla, ya que se encuentra adaptada a esa realidad nueva, siendo que ordenar su restitución sería tóxico e intolerable para la menor, pues ésta ha estado en Puebla la mayoría de su vida consciente, siendo dañino para su salud emocional el que la regresen a Estados Unidos de América.

30. Lo anterior lo considera así, pues alude que el único vínculo sanguíneo y familiar que tendría en Texas es su padre, contrario a Puebla que tiene a su alrededor a toda su familia paterna y materna, siendo pertinente para su sano desarrollo; que ya se encuentra adaptada plenamente a su entorno, sin querer regresar a Texas; que ha establecido vínculos de amistad en Puebla, además de tener un historial académico extraordinario por su comodidad y adaptación al sistema educativo mexicano; que tiene un nivel de vida garantizado por su abuelo materno; y que existe violencia económica por parte de su padre contra la menor, pues no ha sido responsable de sufragar los alimentos de ésta por más de un año, seis meses.

31. Asimismo, la quejosa considera que, si se restituye a la menor, se le llevará a un ambiente en donde será educada bajo la cultura machista, a diferencia de lo que sucede y sucederá en Puebla, en donde la menor podrá crecer y desarrollarse en un ambiente libre de violencia, así como inculcarle una cultura de empoderamiento que le permita tomar sus decisiones libres de coacción y en equidad. Asimismo, considera importante considerar que, en el Estado de Texas, así como en otros Estados del país solicitante, ha habido balaceras escolares.

32. Por otro lado, la quejosa aduce que el catorce de mayo de dos mil diecinueve, presentó ante la Unidad de Investigación Especializada en Violencia



Familiar y Delitos de Género, Primer Turno, de la Fiscalía General del Estado de Puebla, una denuncia por violencia familiar en contra del actor, la cual fue identificada como \*\*\*\*\*. Aduce que el actor la amenazó con quitarle a su hija, jaloneando a ésta última, por lo que, a raíz de dicha denuncia, se otorgó una medida de protección, consistente en prohibir al actor realizar conductas de intimidación en su contra o respecto de personas relacionadas con la quejosa. Asimismo, señala la quejosa que ella promovió un procedimiento familiar en el que se le otorgó la guarda y custodia provisional de la menor, por lo que consideró que no está dentro del ámbito jurídico del actor, la decisión del regreso de su menor hija a Texas, correspondiéndole dicha decisión únicamente a la quejosa.

33. Por otro lado, aduce que la única intención del actor ha sido tener la posesión material, no custodia propiamente dicha, de su menor hija, a quien ha objetivado como arma de chantaje para recuperar el control de la quejosa, conforme a su cultura machista, contrario a la conducta procesal de la quejosa que ésta considera ha sido ejemplar, al cumplir con las diligencias requeridas durante el procedimiento.

34. Finalmente, la quejosa solicitó que se suspendiera el trámite del juicio de restitución con la finalidad de remitir a la Corte de Montgomery, Texas, la información que evidencia que no es jurídicamente válido calificar la conducta de la quejosa como ilícita, en la medida que la respalda una decisión de una Juez mexicana, al otorgarle la custodia provisional, previo al inicio del juicio de restitución internacional de la menor, por lo que la orden de restitución haría nugatoria la decisión de la Juez mexicana sobre la custodia de la niña a favor de la quejosa.

35. **Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado le otorgó el amparo a la quejosa, al declarar suficiente, suplida en su deficiencia, una de las alegaciones de la quejosa.

36. Esto, bajo la consideración de que debe analizarse, la posibilidad de que a la menor de edad en cuestión se le puedan ocasionar daños físicos y psicológicos, si se lleva a cabo su restitución a Estados Unidos de América, valorando para ello la totalidad de las pruebas que obran en el expediente de origen y sin estar sujeto a alguna limitante procesal.



37. El órgano colegiado señaló que ambos progenitores han referido ante diversas autoridades que cada uno de ellos es excelente en el ejercicio y cumplimiento de sus deberes frente a la menor, a diferencia de como acontece con el otro progenitor, a quien califican como deficiente en dicha labor y hasta con cierto grado de peligrosidad para la menor. Sin que tales dichos los considere relevantes, al no encontrarse plenamente probados.

38. Sin embargo, el Tribunal Colegiado estableció que lo que sí se encontraba probado era que ambos padres establecieron su domicilio en Montgomery, Texas, Estados Unidos de América; que los dos ejercían la guarda y custodia de la menor, sin que entre ellos hubieran establecido de forma convencional algún acuerdo sobre dicho particular; que al momento que ingresó a México, es decir, el tres de mayo de dos mil diecinueve, su hija menor tenía menos de cuatro años de edad; y que la realización del viaje que planearon para acudir a un evento social que fueron invitados, corresponde a una decisión adoptada de común acuerdo. Por eso último, el órgano colegiado excluyó la existencia de un traslado indebido.

39. Así, el órgano colegiado consideró de capital importancia, por lo que hace a la retención que hizo la quejosa sobre su hija, establecer las condiciones que se han provocado a partir de la estancia de la citada menor en territorio nacional, al lado de su progenitora, a efecto de poder establecer las consecuencias que para dicha niña habrían de generarse con el cumplimiento de la orden de que regrese a Estados Unidos de América.

40. Así, estableció que es relevante el hecho de que la madre en Estados Unidos de América no realizó ninguna actividad laboral, dedicándose al cuidado del hogar desde que nació su menor hija. Así, el órgano colegiado señaló que dicha circunstancia refleja el hecho no controvertido de que la madre es quien se ha ocupado del cuidado de la menor desde su nacimiento y, por tanto, la niña tiene lazos afectivos sumamente estrechos con su progenitora, a quien identifica plenamente como la persona que se ocupa de ella, brindándole cuidados y atenciones y estableciendo lazos afectivos materno-filiales.

41. Por otro lado, el órgano colegiado estableció que, a diferencia de la madre, el padre es quien se ha ocupado de realizar actividades laborales fuera del domicilio que en común acuerdo estableció con su esposa en la po-



blación de Montgomery, Texas, por lo que concluyó que el padre es quien menos tiempo convivió con la menor durante su estancia en Estados Unidos de América.

42. Aunado a lo anterior, el órgano colegiado señaló que desde mayo de dos mil diecinueve y hasta el momento en que emite su resolución, la menor de edad ha permanecido al lado de su madre, lo que le ha dado un lapso de dos años de convivencia diaria con su mamá, por lo que a los cinco años con los que contaba la menor en ese momento, ha tenido convivencia y trato directo con su madre en forma ininterrumpida desde su nacimiento, considerando innegable que el solo hecho de separarla de ella, le habrá de ocasionar un daño psicológico irremediable que, por su gravedad y trascendencia a la salud emocional de esa niña, no puede ser obviado, ni ignorado.

43. Asimismo, el órgano colegiado señaló que un dato adicional que debía ser tomado en cuenta es que, de ser restituida la menor al lugar de su residencia habitual, en virtud de que su padre tiene que realizar actividades laborales fuera del hogar, la niña habrá de quedar al cuidado de un extraño, dado que no hay alguna mención de que él tenga familia en dicha localidad, siendo que la niña tendría que quedar bajo el cuidado de una tercera persona que pudiera ser la misma o diversa, según la disponibilidad de quienes se dedican a dicha labor en ese país, hasta el momento en que su padre terminara su jornada laboral y estuviera en condiciones de darle cuidados y atenciones en el hogar, lo que igual incluye que la alimentación quedaría encomendada a terceros.

44. Así, el órgano jurisdiccional estableció que, en contraste a lo anterior, en la ciudad de Puebla se encuentran las familias materna y paterna de la menor, por lo que existe la posibilidad de que durante el tiempo que tenga que estar a cargo de alguna otra persona, distinta a su madre, si es que ella llegara a realizar alguna actividad laboral fuera de su domicilio, la referida menor estaría en un entorno que le brindaría estabilidad y seguridad psicológica, ante la familiaridad de trato frecuente que tiene con sus demás familiares.

45. Por ello, el órgano colegiado estableció que lo más acorde con el interés superior de la menor no lo es su restitución inmediata, además de señalar que no debe soslayarse que una de las intenciones implícitas de la Convención de la Haya en la materia es evitar que con la sustracción o retención indebida de un



menor en un país diverso al de su residencia habitual, se le ocasionen daños psicológicos y de acontecer dicho evento, que se cesen las conductas que los ocasionen, es decir, que a los menores sustraídos o retenidos se les cause un mayor sufrimiento en virtud de las citadas conductas que unilateralmente se tomen respecto a ellos, puesto que su traslado o retención en un país distinto al suyo, les representa, además, un cambio en el lugar de su habitación ordinaria, una modificación, a veces radical de costumbres, amistades y, en general, de todos aquellos elementos que conforman su entorno habitual.

46. Así, continúa el Colegiado, una de las finalidades de este mecanismo convencional es evitar o disminuir la incidencia que tiene en la salud psicológica de un niño, el hecho de que abruptamente y sin derecho se les modifiquen las condiciones de vida que tienen en lugar de su residencia habitual. Todo esto, sobre la base de que resulta congruente con el interés superior del menor que, como menores de edad, les asiste el hecho de que retornen en el menor tiempo posible al lugar donde tienen estabilidad psicoemocional, sin embargo, señaló el órgano colegiado, dicha finalidad no es absoluta, ni debe aplicarse en todos los casos, pues existen algunos casos que por sus propias características no se ubican en el modelo que se tomó en cuenta al momento de la suscripción de la repetida Convención en la materia.

47. Por tanto, el Tribunal Colegiado consideró que el presente asunto es una excepción a la regla general, pues conforme a las pruebas que obran en autos, se acredita que la menor por su edad y el tiempo que ha pasado al lado de su progenitora, ha desarrollado y estrechado lazos afectivos, que le brindan seguridad y estabilidad emocional, la cual evidentemente se vería afectada por el solo hecho de ser separada de su lado, siendo incluso, más pernicioso para la menor que se le obligue a regresar al lugar de su domicilio habitual, dado que ello le impediría, a la menor, tener contacto cotidiano con su mamá, puesto que ella no podría vivir en el mismo domicilio, dado que su cónyuge se encuentra tramitando su divorcio, lo cual es significativo del daño psicológico que se le causaría con tal situación.

48. Por ende, el órgano jurisdiccional concluyó que, excepcionalmente y debido a las particularidades del asunto, no resulta congruente con la finalidad que busca la adopción de la Convención de la Haya en la materia, que no es



otra que la de velar por el interés superior del menor, que la menor regrese a Texas, pues independientemente de quién sea el progenitor más idóneo para tener la custodia de la niña, su restitución, por el momento, separándola de su madre, con quien lleva viviendo dos años continuos, sin al parecer haber establecido convivencia con su padre, para que finalmente se encargue a terceros el cuidado de la indicada menor de edad, no es lo mejor para ella y, por tanto, el órgano colegiado consideró que, en aras de proteger su interés superior, lo procedente era otorgar el amparo a la quejosa a efecto de que la menor no sea separada de su mamá.

49. **Agravios.** En su **primer agravio**, el recurrente adujo que el órgano colegiado desconoció en su resolución, los precedentes sostenidos por este Alto Tribunal, así como que omitió desentrañar lo establecido en el artículo 4o. constitucional en relación con la protección de un menor, mediante la aplicación de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en virtud de que como lo ha establecido esta Suprema Corte, el interés superior del menor como principio jurídico protector, implica una prescripción de carácter imperativo, cuyo contenido es la satisfacción de todos los derechos del menor para potencializar el paradigma de la protección integral, lo que lleva a concluir, sin lugar a dudas, el derecho de los menores a ser restituidos a su lugar de residencia habitual en términos de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

50. Así, continúa estableciendo que este Alto Tribunal ha establecido en el amparo directo en revisión 4465/2014, que entre las manifestaciones más objetivas de lo que constituye el interés superior del menor se encuentra su derecho a no ser trasladado o retenido ilícitamente en perjuicio de su integridad física y psicológica, siendo claro que es el principio del interés superior del menor el que inspira toda la regulación de sustracción de menores y constituye un parámetro para su aplicación.

51. Por ello, aduce que se considera que las conductas de sustracción y retención ilegales de menores tienen un efecto sumamente perjudicial en el interés superior del menor, por lo que cualquier consideración en relación con dicho interés, debe girar como regla a la inmediata restitución a menos que quede plenamente demostrada alguna de las excepciones extraordinarias con-





tenidas en la propia Convención Internacional de la Haya, las cuales deben ser interpretadas por los operadores jurídicos de la forma más restringida para garantizar su correcta aplicación y no hacer nugatorios los objetivos de la Convención.

52. Así, señala que el canon rector de la Convención lo es la restitución de los niños y niñas al lugar del que fueron sustraídos, pues existe una presunción de que su interés superior se ve mayormente protegido y beneficiado mediante el restablecimiento de la situación previa al acto de sustracción, es decir, mediante la restitución inmediata del menor, pues permite que se privilegien sus derechos, como establecer lazos estrechos y estables con el núcleo primario más importante, como es su familia; les permite lograr un cierto grado de seguridad respecto de su vida misma; les permite establecer arraigo y pertenencia a una cultura, así como garantizar la desincentivación de conductas ilícitas de traslado de menores ante el actuar arbitrario de las personas adultas.

53. Esto, lo apoya con las tesis de rubros: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EXISTE UNA PRESUNCIÓN DE QUE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SUSTRÁIDO SE VE MAYORMENTE PROTEGIDO CON SU RESTITUCIÓN INMEDIATA AL PAÍS DE ORIGEN." y "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EL SISTEMA PREVISTO POR EL CONVENIO DE LA HAYA BUSCA PROTEGER AL MENOR DE LOS EFECTOS PERJUDICIALES QUE GENERA ESTE TIPO DE CONDUCTAS."

54. Así entonces, señala el recurrente, que el órgano colegiado, al establecer que la niña no debía ser restituida, en virtud de que se le pueden ocasionar daños físicos y psicológicos, no se ajusta al cumplimiento de la Convención de la Haya, incumpliendo con los objetivos de la misma, desconociendo incluso los daños físicos y psicológicos que la menor ya ha sufrido por su traslado y retención ilícita cometidos por su madre.

55. Por ello, aduce que si bien es cierto que el órgano colegiado pretende fundamentar su resolución a la luz de la Convención de la Haya y del artículo 4o. constitucional, es omiso en desentrañar el verdadero sentido y aplicación del conjunto de normas que rigen en la materia, pues, de haberlo hecho, habría advertido que, incluso, su actuar opera en perjuicio del derecho de la menor de



ser restituida inmediatamente, así como a que se hagan valer y protejan sus derechos de custodia y visita vigentes en Estados Unidos de América.

56. Por otro lado, el recurrente se duele de lo considerado por el órgano colegiado sobre que el obligar a su hija a regresar a su domicilio habitual le impedirá tener contacto cotidiano con su mamá, causándole un daño significativo psicológico, en virtud de que, a su parecer, el órgano colegiado motivó ilegalmente su decisión, contrariamente al interés superior de su hija y a la Convención en la materia.

57. En su **segundo agravio**, el recurrente se queja del indebido pronunciamiento del Tribunal Colegiado en relación con los derechos de convivencia, guarda y custodia de la menor, pues además de ser deficiente en sí mismo, escapa del objeto del procedimiento de restitución internacional de menores, mediante la aplicación de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

58. Ello, al señalar que, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 4465/2014, advirtió que los Estados encargados de desarrollar las disposiciones de la Convención de la Haya consideraron que lo más adecuado para la protección del interés superior del menor era que la asignación de la guarda y custodia, así como el establecimiento de un régimen de visitas, se realizara en el país de su residencia habitual, pues no sólo es el lugar en donde se podrá decidir de forma más objetiva el régimen que resulta más benéfico para el menor, sino también porque en términos del artículo 1 de la propia Convención, otra de las finalidades es velar porque los derechos de custodia y visita vigentes en uno de los Estados contratante se respeten en los demás. Consideraciones que sostuvo también al resolver el amparo en revisión 150/2013 y el amparo directo en revisión 997/2018. Ello, apoyándose en la tesis «1a. CCCXX/2018 (10a.)» de rubro: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. FUENTES DEL DERECHO DE CUSTODIA TUTELADO POR EL ARTÍCULO 3 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES EN ESA MATERIA."

59. Asimismo, el recurrente señala que el órgano colegiado, al afirmar que la consecuencia inmediata de la restitución de la menor al lugar de donde fue alejada es la separación de la madre con la menor, perdiendo de vista que tal



afirmación es por sí misma extraña a la cuestión dilucidada en un procedimiento de restitución y, además, contraria a los alcances y efectos procurados por la Convención de la Haya, incluso a la luz del principio del interés superior del menor, toda vez de que se trata de que dicha progenitora entregue a la menor para que sea devuelta a su lugar de residencia habitual y permita su libre desarrollo, no entorpeciéndolo, ni separándola de las condiciones que le permiten crecer, tanto física, como emocionalmente.

60. Asimismo, aduce que el órgano colegiado afirma de manera dogmática y sin sustento alguno que le reportaría un mayor beneficio a la menor permanecer en Puebla, ya que ahí se encuentran sus familias materna y paterna, asumiendo ilegalmente, que si la menor está a cargo de alguna persona distinta a su madre en algún momento porque ésta realizara alguna actividad laboral fuera de su domicilio, la niña estaría en un entorno de estabilidad y seguridad psicológica, dada la familiaridad de trato frecuente que tiene con sus demás familiares. Argumentos que, considera el recurrente, son meras suposiciones y constituyen un pronunciamiento en torno a los derechos de guarda y custodia, así como de visitas, que no son dables de analizarse en un procedimiento bajo la aplicación de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Restitución Internacional de Menores.

61. De igual forma, el recurrente se queja de que el Tribunal Colegiado haya considerado que, debido a que aquél tiene que realizar actividades fuera del hogar, si se restituye a la menor, ésta se quedaría a cargo de una persona extraña, considerándolo no idóneo para tener la custodia de la niña, desconociendo el órgano colegiado la prohibición de asignaciones de roles de género y los derechos de custodia y visita del recurrente vigentes en Estados Unidos de América, incumpliendo con la obligación del Estado Mexicano de procurar el cumplimiento de la Convención de la Haya, en términos del artículo 7, en relación con los diversos 18, 26 y 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

62. Así, aduce el recurrente, este Alto Tribunal estableció, al resolver el amparo directo en revisión 5669/2015, que es mentira que la Convención de la Haya permita que un menor y el progenitor que realiza la sustracción o retención ilícita sean separados indefinidamente, suprimiendo sus derechos a la convivencia, pues por el contrario, si bien la restitución necesariamente trae



como consecuencia que el menor sea separado del progenitor que lo sustrajo o retuvo ilegalmente, a fin de que el menor sea regresado al estado que lo reclama, lo cierto es que esa separación no es definitiva, pues ambos progenitores tienen el derecho de comparecer ante las autoridades competentes en ese Estado, a fin de que se decida en definitiva quién de ellos debe ejercer la guarda y custodia y quién de ellos debe en su caso sujetarse a un régimen de visitas y convivencias. Esto, con apoyo a la tesis «1a. CCLIII/2016 (10a.)» de rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO SUPRIME EL DERECHO DE CONVIVENCIA ENTRE EL MENOR Y EL PROGENITOR SUSTRADOR O RETENEDOR."

63. En su **tercer agravio**, el recurrente se duele de que el órgano colegiado actuó sin diligencia alguna, al no advertir el riesgo inminente en que su menor hija se encuentra, haciendo subsistir su perjuicio, tanto como el suyo, en razón de la sustracción y retención ilícita. Ello, en apoyo a lo expuesto por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 4465/2014, sobre que se debe cumplir con la finalidad de la Convención que es garantizar la restitución inmediata de los menores para lo que designaron una autoridad central cada uno de los Estados contratantes, para cumplir con dicha finalidad de la forma más breve y ágil posible, por lo que las autoridades del Estado receptor deben actuar con la mayor celeridad posible a fin de evitar el arraigo del menor en el país al que fue trasladado o retenido, por lo que el ideal de la Convención es evitar dilaciones indebidas que resulten perjudiciales para el menor, dilaciones que no deben influir al considerar la excepción del artículo 12 de la propia Convención.

64. Esto, pues esta Suprema Corte, al resolver el amparo directo en revisión 5669/2015, señaló que el plazo de un año debe contar a partir de que el progenitor que pretende la restitución presenta la solicitud o demanda ante la autoridad central, pues el posible retraso en la acción de las autoridades competentes no debe perjudicar los intereses de las partes amparadas por el convenio, advirtiendo que el mero hecho de que las dilaciones en el procedimiento de restitución provoquen un retraso en la misma, por un plazo mayor a un año, no permite a las autoridades del Estado receptor considerar la integración del mismo como una causa para negar la restitución. Esto con apoyo en las tesis «1a. LXX/2015 (10a.) y 1a. XXXVII/2015 (10a.)» de rubros: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EL SISTEMA PREVISTO POR EL CONVENIO DE LA HAYA BUSCA PROTEGER AL MENOR DE LOS EFECTOS PERJUDICIALES QUE GENERA ESTE



TIPO DE CONDUCTAS." y "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES A LA RESTITUCIÓN INMEDIATA PREVISTAS EN EL CONVENIO DE LA HAYA DEBEN SER INTERPRETADAS DE MANERA ESTRICTA Y APLICADAS DE FORMA EXTRAORDINARIA."

65. Así es que, en este caso, el recurrente aduce que realizó la solicitud de restitución de su menor hija a menos de un mes de la realización del traslado ilícito y a prácticamente dos años desde este hecho, su hija no ha sido restituida al lugar de su residencia habitual, siendo retenida ilícitamente en un país diverso al de su residencia habitual y en total violación al derecho de custodia del recurrente, siendo que el órgano colegiado retrasa aún más dicha restitución, ignorando con ello lo sostenido por esta Primera Sala en el amparo en revisión 150/2013, en el que estableció que la finalidad de restituir a los menores sustraídos ilícitamente tiene el carácter de urgente.

66. Asimismo, se queja de que la Juez de Exhortos de la Zona Metropolitana del Poder Judicial del Estado de Puebla sostuvo que la menor no fue sustraída ilícitamente, ya que el propio progenitor vino con la progenitora y la menor y conocía el lugar en donde se encontraban, por lo que se está ante una retención ilícita. Cuestión que confirmó el Tribunal Colegiado, al señalar que la madre cuenta con el ejercicio efectivo de los derechos que derivan de la patria potestad que ejerce sobre su hija y que tomó la decisión, junto con el padre, de realizar un viaje a Puebla, por lo que excluyó dicho órgano para los efectos del presente asunto, la existencia de un traslado indebido.

67. Así, se duele de que, contrario a lo considerado por la autoridad responsable, así como por el órgano colegiado, en la especie se está en presencia de un traslado ilícito que violó su derecho de custodia; asimismo, que se está en presencia de una retención ilícita; y considera las dilaciones procesales para determinar que la restitución podría ocasionarle daños psicológicos y físicos.

68. En su **cuarto agravio**, el recurrente se duele de que el Tribunal Colegiado interpretó de manera incorrecta el contenido de los artículos 12 y 13 de la Convención de la Haya, toda vez que, sin advertir que la quejosa, quien se opone a la restitución, no acreditó fehacientemente alguno de los supuestos de excepción, el órgano colegiado niega la restitución de la menor.



69. Esto, al establecer que esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 4465/2014, señaló que cualquier consideración en relación al interés superior del menor debe girar como regla a la inmediata restitución, a menos que quede plenamente probada alguna de las excepciones extraordinarias contenidas en el propio instrumento internacional, las cuales deben ser interpretadas por los operadores jurídicos de la forma más restringida para garantizar su correcta aplicación y no hacer nugatorios los objetivos del convenio.

70. Así, aduce que el órgano colegiado interpretó de manera incorrecta el artículo 13, inciso b), de la Convención de la Haya, por dos vías: i) en términos de lo contenido en el primer párrafo del artículo 13 del instrumento internacional, expresamente se establece que la autoridad no está obligada a ordenar la restitución si la persona que se opone a ella demuestra alguno de los supuestos contenidos en dicho precepto, lo que en el caso no aconteció; y, ii) en términos del contenido del inciso b), del indicado artículo 13, quien se opone a la restitución inmediata deberá demostrar que existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier manera ponga al menor en una situación intolerable, lo que en el caso tampoco aconteció.

71. En este tenor, el recurrente alega que no se encuentra en el caso plenamente probado la actualización de alguna de las excepciones previstas en los artículos 12, 13 y 20 de la Convención de la Haya en la materia, correspondiéndole la carga de la prueba al progenitor sustractor que se opone a la restitución, de conformidad con lo resuelto por este Alto Tribunal en los amparos directos en revisión 4465/2014, 151/2015, 1564/2015, 5669/2015 y el amparo directo 29/2016, así como la tesis «1a./J. 6/2018 (10a.)» de rubro: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO DE LA HAYA NO SE ENCUENTRAN SUJETAS A ALGUNA CONDICIÓN TEMPORAL, PERO CORRESPONDE AL PADRE SUSTRACTOR PROBAR PLENAMENTE SU ACTUALIZACIÓN.", como así tampoco existe prueba alguna que demuestre que la aplicación de la excepción contenida en el artículo 12 era procedente, sobre todo considerando que, de la fecha de la sustracción (tres de mayo de dos mil diecinueve) a la fecha de la presentación de la solicitud no transcurrió un año, ni siquiera un mes.



72. Por ello, señala lo que este Alto Tribunal ha establecido sobre dicho artículo, en relación con las dilaciones del procedimiento que no deben afectar dicho plazo, siendo que el plazo de un año debe contar a partir de que el progenitor que pretende la restitución, presenta la solicitud o demanda ante la autoridad central.

73. Por otro lado, señala que la parte final del segundo párrafo del artículo 12 de la Convención de la Haya es ilegal, pues legitima el actuar ilegal del sustractor y/o retenedor al punto de negar los derechos que legítimamente venía ejerciendo quien se le privó de sus relaciones familiares afectivas, resultando además contrario al artículo 4o. constitucional, en virtud de que no resguarda de manera clara el interés superior del menor, así como lo previsto en el principio de seguridad jurídica, pues se deja un margen muy amplio de aplicación que se torna en arbitrario, toda vez que autoriza al sustractor y/o retenedor ilegal del menor para continuar con su actuar ilegal, al tolerar que no se ordene la restitución de éste. Esto, desconociendo de igual manera lo establecido en el artículo 1, inciso b), del propio instrumento internacional.

74. Ahora bien, en relación con las excepciones contenidas en el artículo 13 convencional, el recurrente señala que de manera ilegal el Tribunal Colegiado afirma de manera dogmática y sin sustento alguno que le reportará un mayor beneficio a la menor el hecho de permanecer en Puebla porque tiene familiares con los que podría quedarse en caso de no poder estar con su madre en algún momento, a diferencia de en Texas que tendría que quedar a cargo de un tercero extraño, por lo que el órgano colegiado aplica de manera incorrecta el artículo 13 de la Convención de la Haya, sin advertir que la quejosa no sólo no demostró la existencia de un grave riesgo de que la restitución de la niña la expusiera a un peligro físico o psíquico o que la pusiera en una situación intolerable, sino que, además, sin estudio alguno en torno al material probatorio tuvo por concedido que a la niña se le causaría un daño psicológico irremediable que por su gravedad y trascendencia a la salud emocional de esa niña, no puede ser obviado, ni ignorado. Esto, sin que exista prueba alguna que lo acredite, pues no existe riesgo alguno.

75. En su **quinto agravio**, el recurrente aduce que el órgano colegiado resolvió de manera discriminatoria, reproduciendo, a través de sus considera-



ciones, roles de género estigmatizantes que lo llevan a negar la restitución de su menor hija por considerar que el recurrente no podrá "prodigarle cuidados y atenciones en el hogar" en comparación a los que la progenitora de género femenino sí.

76. Ello, en virtud de que, sin evaluación, ni material probatorio alguno, sino en un plano más bien especulativo con carga de un estereotipo en razón de género sostiene que (i) toda vez que el recurrente se ha ocupado de realizar actividades fuera del domicilio, advierte que quien tiene el cuidado efectivo de la niña es su madre, lo que aduce si bien es cierto que él ha sido la fuente económica de la familia, eso no implica que no haya y pueda seguir realizando actividades de cuidado y resguardo de la menor, además del cuidado que por sí mismo implica proveer de recursos económicos a su familia; (ii) alejarse de su madre le causaría daños psicológicos que actualizan la excepción de la restitución, porque el solo hecho de ser madre dedicada al hogar, la menor ha desarrollado lazos afectivos más significativos con ella que respecto del progenitor recurrente; y (iii) descarta la capacidad del recurrente de cuidar a su hija, sosteniendo que éste la dejaría al cuidado de una persona extraña.

77. Así, el recurrente alega que el órgano colegiado asume que los lazos afectivos materno-filiales han sido y serán más significativos que los lazos afectivos que el recurrente ha formado y pueda formar con la menor; que la menor ha permanecido efectivamente al lado de su progenitora por un lapso de dos años de convivencia diaria basado en el hecho de que la progenitora fue una madre dedicada; y que de ser restituida la menor, el recurrente no podría prodigarle cuidados y atenciones en el hogar, más que de manera secundaria, una vez que vuelva de sus actividades laborales. Lo anterior, además violando el derecho de la menor a desarrollar identidad con su progenitor, en términos de los artículos 7, 8, 9, 11, 16 y 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ello, en apoyo a la tesis «1a. VII/2018 (10a.)» de rubro: "VISITA DE LOS MENORES A LA FAMILIA AMPLIADA EN EL EXTRANJERO. ASPECTOS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL JUZGADOR AL RESOLVER SOBRE LA AUTORIZACIÓN RELATIVA."

78. **Revisión adhesiva.** En la revisión adhesiva, la quejosa señala en primer lugar, que la revisión principal es improcedente, en virtud de que, a su parecer, no trasciende al fondo del asunto, además de que en dicho recurso no se señala





lan los tratados internacionales que aduce se violaron en su perjuicio, resultando inoperante su revisión.

79. Por otro lado, aduce que los antecedentes señalados por el recurrente principal distorsionan la verdad de los hechos, además de que sus argumentos resultan ambiguos sin fundamento alguno, además de que no resulta procedente conforme al Acuerdo General 5/2001 de veintiuno de junio de dos mil uno del Pleno de este Alto Tribunal.

80. Ahora, sobre los agravios expuestos por el recurrente, la quejosa aduce que, contrario a lo establecido por el recurrente, no existió un traslado o retención ilícita. Asimismo, que, de acuerdo con el principio del interés superior del menor, el órgano colegiado correctamente determinó que la menor debía permanecer con la quejosa, pues con ello cumplió con lo establecido en el artículo 7 de la Convención de la Haya, así como 18, 26 y 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados. Ello, cumpliendo con el objetivo de la Convención de la Haya, consistente en velar por los derechos de custodia y visita. Esto, lo apoya en la tesis «1a./J. 31/2014 (10a.)» de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES Y ATRIBUCIÓN DE LA GUARDA Y CUSTODIA."

81. Asimismo, la recurrente adhesiva señala que el padre de la menor no ha aportado recurso económico alguno para la manutención de la menor y que, contrario a lo señalado por el referido progenitor, la menor sí ha tenido contacto con él, a través de videoconferencias.

82. Por otro lado, señala que quedó claramente establecido en el juicio que la menor se encuentra con la madre desde su nacimiento, por lo que naturalmente ha generado ya un arraigo importante de identidad y convivencia con la madre y con sus abuelos y tíos, olvidando el recurrente que separar a la menor de su madre le causaría un daño irreparable en su integridad física, psíquica, emocional y moral. Situación que aduce, conforme al artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, las autoridades no deben ignorar, velando por el interés superior del menor.

83. Por otro lado, la recurrente adhesiva señala que el órgano colegiado no aplicó en su resolución aspectos discriminatorios, ni se basó en roles de género,



por el simple hecho de referir que el papá no puede cuidar a la menor, ya que se ausenta para ir a trabajar, pues dicha argumentación no trascendió al fondo del fallo recurrido, pues éste ponderó los derechos de la menor a no ser afectada con la separación de su madre, ni tampoco le negó al padre los derechos de convivencia.

84. Finalmente, la recurrente adhesiva aduce que su hija se encuentra integrada en su nuevo ambiente familiar en México, lo que le ocasionaría un daño restituirla por las razones señaladas por el órgano colegiado, además de que la legislación local establece que los menores de siete años quedarán al cuidado de la madre, salvo que sea perjudicial para la menor, lo que se robustece, a su parecer, con que ella tiene la guarda y custodia de la niña.

## **B. Estudio sobre la procedencia del recurso**

85. Precisado lo anterior, esta Primera Sala considera que el presente recurso de revisión es procedente, en virtud de que el Tribunal Colegiado para conceder el amparo a la quejosa y negar la restitución de la menor, estableció que debía analizarse la posibilidad de que a la menor se le ocasionaran daños físicos y psicológicos, si se llevaba a cabo su restitución a Estados Unidos de América, considerando que:

- Debido a que la madre es quien se ha ocupado del cuidado de la menor desde su nacimiento, es con quien la niña tiene lazos afectivos sumamente estrechos y a quien la menor identifica como la persona que cuida de ella, además de que lleva dos años de convivencia diaria con su madre, por lo que el solo hecho de separarla de ella, le ocasionaría un daño psicológico irremediable;

- Debido a que el padre es quien realiza actividades laborales fuera del domicilio, es quien menos tiempo convivió con la menor durante su estancia en Estados Unidos de América;

- Debido a que el padre debe trabajar fuera del hogar, en caso de ser restituida la niña, ésta quedaría bajo el cuidado de una persona extraña, a diferencia



de en Puebla que, en caso de que la madre salga a trabajar, quedaría bajo el cuidado de sus familiares, brindándole seguridad y estabilidad psicológica;

86. Por ello, el órgano colegiado estableció que lo más acorde con el interés superior de la menor era permanecer con la madre, pues una de las finalidades de la Convención de la Haya es evitar o disminuir la incidencia que tiene en la salud psicológica de un niño, el hecho de que abruptamente y sin derecho se les modifiquen las condiciones de vida que tienen en lugar de su residencia habitual, por lo que si bien se busca que los niños sean restituidos a su lugar de residencia habitual en el menor tiempo posible, el presente asunto es una excepción a dicha regla, pues conforme a las pruebas que obran en autos, se acredita que la menor por su edad y el tiempo que ha pasado con su progenitora, ha desarrollado lazos afectivos que le brindan seguridad y estabilidad emocional, la cual evidentemente se vería afectada por el solo hecho de ser separada de su lado, impidiéndole tener contacto cotidiano con su madre, puesto que ésta no podría vivir en el mismo domicilio, pues el divorcio de sus padres se encuentra en trámite, lo que generaría un daño psicológico significativo a la menor.

87. Ahora bien, el recurrente combate lo señalado por el órgano colegiado, sobre que la niña no debía ser restituida, en virtud de que se le pueden ocasionar daños físicos y psicológicos, al considerar que dicho pronunciamiento no se ajusta a lo establecido por este Alto Tribunal en las tesis de rubros: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EXISTE UNA PRESUNCIÓN DE QUE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SUSTRÁIDO SE VE MAYORMENTE PROTEGIDO CON SU RESTITUCIÓN INMEDIATA AL PAÍS DE ORIGEN." y "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EL SISTEMA PREVISTO POR EL CONVENIO DE LA HAYA BUSCA PROTEGER AL MENOR DE LOS EFECTOS PERJUDICIALES QUE GENERA ESTE TIPO DE CONDUCTAS.", en las que se ha señalado que la restitución inmediata de la menor es lo que va más acorde con su interés superior, salvo que se acrediten plenamente por parte del progenitor sustractor alguna de las excepciones reconocidas en la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, situación que, a su juicio, no acontece.



88. Por tanto, si en el recurso de revisión el recurrente aduce que el Tribunal Colegiado se apartó de la interpretación y/o sostuvo una interpretación distinta a la que estableció esta Primera Sala en las tesis mencionadas, es claro que existe una primera cuestión de constitucionalidad, consistente en analizar si efectivamente el órgano colegiado realizó una nueva e incorrecta interpretación constitucional.

89. Ello, pues si bien este Alto Tribunal ha establecido que la aplicación o inaplicación de jurisprudencia es, en principio, un tema de legalidad, excepcionalmente se convierte en uno de constitucionalidad si el criterio jurisprudencial se refiere a un tema propiamente constitucional que sea la materia de la litis y que hubiere podido ser reinterpretado por el Tribunal Colegiado en forma distinta a la contenida en la jurisprudencia, siendo que la jurisprudencia que se dice inobservada contiene la interpretación directa que realizó esta Sala sobre una norma convencional vinculada al entendimiento de los derechos e interés superior de los menores sustraídos, en el contexto de la restitución internacional.

90. Asimismo, dicho tema reviste de importancia y trascendencia, pues en el Punto Segundo del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece que se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión reviste de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional por haberse resuelto en contra de dicho criterio o si se hubiese omitido su aplicación.

91. En ese mismo sentido, esta Primera Sala observa una segunda cuestión de constitucionalidad. Ello, pues el recurrente aduce en sus agravios que el órgano colegiado resolvió en contravención a lo establecido por este Alto Tribunal en la tesis de rubro: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. FUENTES DEL DERECHO DE CUSTODIA TUTELADO POR EL ARTÍCULO 3 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES EN ESA MATERIA.", al pronunciarse sobre la custodia de la menor, pues ello escapa de la materia de aplicabilidad de la Convención de la Haya. Por lo que, por los mismos razonamientos de la primera cuestión de constitucionalidad mencionada en párrafos previos, resulta procedente.



92. Asimismo, esta Primera Sala encuentra una tercera cuestión de constitucionalidad, consistente en que el recurrente combate que el órgano colegiado omitió resolver el presente asunto con perspectiva de género, lo que también resulta de importancia y trascendencia porque, mediante dicho estudio, se podría analizar si el órgano colegiado omitió o no resolver bajo la línea jurisprudencial sobre perspectiva de género que ha emitido este Alto Tribunal.

93. Luego, una vez satisfechos los requisitos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, ha lugar a hacer el estudio de fondo del presente asunto.

## V. ESTUDIO

94. Como una cuestión previa, es importante destacar la suplencia de la queja que se debe observar en el presente asunto, ello en atención a que implica la afectación de la esfera jurídica de un menor, lo cual es acorde a la tesis jurisprudencial 1a./J. 191/2005, de esta Primera Sala.<sup>5</sup> Al respecto, también resulta relevante el criterio emitido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, en el sentido de que la suplencia de la queja de los menores de edad procede incluso cuando sin ser parte formal de un juicio pudieran resultar afectados por la resolución que en éste se dicte.<sup>6</sup>

95. Ahora bien, en el primer agravio y cuarto agravio, el recurrente se duele por un lado, de que el órgano colegiado omitió observar lo establecido por este Alto Tribunal en el amparo directo en revisión 4465/2014 y en las tesis de rubros: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EXISTE UNA PRESUNCIÓN

<sup>5</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 167, con número de registro digital: 175053, cuyo rubro es: "MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE."

<sup>6</sup> Tesis aislada 2a. LXXV/2000 de la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, julio de 2000, página 161, cuyo rubro es: "MENORES DE EDAD O INCAPACES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PROCEDE EN TODO CASO, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE."



DE QUE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SUSTRÁIDO SE VE MAYORMENTE PROTEGIDO CON SU RESTITUCIÓN INMEDIATA AL PAÍS DE ORIGEN." y "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EL SISTEMA PREVISTO POR EL CONVENIO DE LA HAYA BUSCA PROTEGER AL MENOR DE LOS EFECTOS PERJUDICIALES QUE GENERA ESTE TIPO DE CONDUCTAS.", en las que se ha establecido que lo más congruente con el principio de interés superior del menor y una de las finalidades de la Convención de la Haya en la materia es que se restituya al menor sustraído o retenido ilegalmente en el menor tiempo posible. Situación que, aduce el recurrente, ignora el órgano colegiado y que incorrectamente controvierte, basándose en los daños psicológicos y físicos que pudiera tener la menor al ser restituida sin motivar debidamente dicho fundamento; y, por el otro lado, aduce que el órgano colegiado interpretó de manera incorrecta los artículos 12 y 13 de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en virtud de que, sin estar plenamente probadas dichas excepciones, ordena que no se restituya a la menor.

96. Previo a responder dichos argumentos, es importante señalar que si bien el recurrente considera que el órgano colegiado basó su decisión en una interpretación incorrecta, tanto del artículo 12, como del diverso 13 de la Convención de la Haya, a juicio de esta Primera Sala, el órgano colegiado únicamente basó su decisión en este último numeral, pues si bien sí señala en su resolución que por el tiempo transcurrido la niña generó lazos afectivos y estrechos con su madre, por lo que el simple hecho de separarla de su progenitora le generaría un daño psicológico y físico, fue bajo ese daño por el que decidió no restituir a la niña, fundamentándose, implícitamente, en la excepción contenida en el inciso b) del artículo 13 de la Convención de la Haya en la materia.

97. Derivado de lo anterior, esta Primera Sala debe contestar la siguiente pregunta: **¿El Tribunal Colegiado, al determinar que no procedía la restitución inmediata de la menor a su país de residencia habitual, en virtud de que al desarrollar lazos afectivos con su progenitora, el simple hecho de separarla de ella le ocasionaría un daño psicológico y físico irremediable, ignoró y contradujo lo establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la restitución internacional de menores y la excepción establecida en el inciso b) «del» artículo 13 de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores?**



98. A fin de responder, esta Primera Sala considera importante hacer referencia a la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, documento que fue adoptado por la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado el veinticinco de octubre de mil novecientos ochenta en la ciudad de la Haya, Países Bajos.

99. México se adhirió el veintinueve de enero de mil novecientos noventa y uno, y el instrumento internacional fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el día trece de diciembre de mil novecientos noventa, para ser finalmente publicado en el Diario Oficial de la Federación, el viernes seis de marzo de mil novecientos noventa y dos, fecha desde la cual nuestro país ha adquirido las obligaciones internacionales en él impuestas.

100. Esta Primera Sala ha señalado en múltiples ocasiones, por ejemplo, al resolver los diversos amparos en revisión 1134/2000, 1576/2006 y 150/2013, que la citada Convención de la Haya, tiene como propósito luchar contra la sustracción internacional del menor que, encontrándose bajo la responsabilidad de una persona que ejerce sobre él un derecho legítimo de custodia, es sustraído ilícitamente del entorno familiar y social en que desarrolla su vida, por una persona que al formar parte de su núcleo familiar, tratará de obtener la custodia legal o material del mismo en el país al que lo ha trasladado, ya sea tratando de legalizar la situación ilícita que de hecho se ha creado con esa sustracción, acudiendo a las instancias judiciales correspondientes demandando su custodia, o simplemente reteniéndolo a su lado amparado en el vínculo familiar que existe entre ellos, pues en la mayoría de los casos, el sustractor es el padre o la madre del propio menor.

101. De modo que, ante esta situación, la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, busca garantizar que el menor trasladado o retenido de manera ilícita en cualquiera de los Estados contratantes, sea restituido de manera inmediata al país en donde residía, esto no sólo con el propósito de velar porque los derechos de custodia y visita vigentes en uno de los Estados contratantes (que es en donde el menor tenía su residencia habitual), sean respetados por los demás Estados contratantes, sino además con la finalidad inmediata de proteger el propio interés del menor, ya que se pretende regresarlo a su entorno habitual, que es en todo caso en donde



se debe decidir a quién corresponde su custodia, por ser el lugar en donde se podrá analizar de manera más objetiva, que es lo que resulta más conveniente para el infante.

102. Lo anterior, sin que la persona que se ve privada de su custodia a consecuencia de la sustracción, tenga que trasladarse a otro Estado para tal efecto, ya que ello redundaría en perjuicio del propio menor, lo cual sería inaceptable, pues la finalidad última de la Convención es proteger los intereses del menor que, al haber sido sustraído de su residencia habitual, es quien resiente en mayor medida los perjuicios de la sustracción, ya que debido a ella, necesariamente se ve obligado a adaptarse a las nuevas condiciones culturales, e, incluso, climáticas del país al que ha sido trasladado, asumiendo una nueva educación, nuevas amistades y en ocasiones hasta un nuevo idioma.

103. Por tanto, la lucha contra la sustracción internacional de menores, emprendida por los Estados signatarios de la Convención, busca ante todo proteger el interés superior del menor, tan es así, que en el preámbulo de la propia Convención se establece lo siguiente:

"Los Estados signatarios de la presente Convención,

"Profundamente convencidos de que los intereses del menor son de una importancia primordial para todas las cuestiones relativas a su custodia.

"Deseosos de proteger al menor, en el plano internacional, de los efectos perjudiciales que podría ocasionarle un traslado o una retención ilícita, y de establecer los procedimientos que permitan garantizar la restitución inmediata del menor al Estado en que tenga su residencia habitual, así como de asegurar la protección del derecho de visita,

"Han acordado concluir una convención a estos efectos, y convienen en las siguientes disposiciones: ..."

104. De suerte que, a fin de proteger el interés superior del menor ante una sustracción ilícita, cada uno de los Estados contratantes se comprometió a designar una autoridad central, encargada de dar cumplimiento de las obligacio-





nes que impone la Convención; y en esa virtud, las solicitudes de restitución deben dirigirse a la autoridad central del Estado donde fue sustraído el menor, o la de cualquier otro Estado contratante, a fin de que ésta las transmita a la autoridad central competente del Estado a donde se considera que se encuentra el menor, quien a su vez adoptará todas las medidas necesarias para conseguir la restitución voluntaria del menor, para lo cual puede auxiliarse de las autoridades judiciales o administrativas competentes para iniciar de manera urgente un procedimiento que puede culminar con la orden de restituir de manera inmediata al menor, o bien su negativa.

105. Lo anterior se corrobora con la lectura al artículo 1<sup>7</sup> de la referida Convención de la Haya, que establece que ésta tiene dos finalidades: a) garantizar la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado contratante, y b) velar por que los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados contratantes se respeten en los demás Estados contratantes.

106. Para cumplir con esos fines, de conformidad con el artículo 2<sup>8</sup> de la misma Convención, los Estados Parte a ese tratado se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para ello y, de manera particular, a recurrir a los procedimientos de urgencia de que dispongan, esto es, que para aplicar el contenido de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores y alcanzar sus fines, los Estados que forman parte de ese tratado deben utilizar los procedimientos de urgencia con que cuenten, no uno *ad hoc* para el trámite de este tipo de asuntos, ni uno que pudiera establecerse por medio de dicho tratado, sino con aquellos que su legislación establezca

---

<sup>7</sup> "Artículo 1.

"La finalidad de la presente Convención será la siguiente:

"a) garantizar la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado contratante;

"b) velar por que los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados contratantes se respeten en los demás Estados contratantes."

<sup>8</sup> "Artículo 2.

"Los Estados contratantes adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que se cumplan en sus territorios respectivos los objetivos del convenio. Para ello deberán recurrir a los procedimientos de urgencia de que dispongan."



para dar trámite de manera breve y ágil a cualquier procedimiento que amerite ser tratado de manera urgente.

107. En ese orden de ideas, de conformidad con el artículo 7<sup>9</sup> de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, la autoridad central debe, por una parte, promover la colaboración entre las autoridades que tengan competencia para tramitar los procedimientos de urgencia y, por otra parte, por sí misma o por medio de un intermediario, acudir ante dichas autoridades competentes a fin de que se pueda:

- a) Localizar al menor trasladado o retenido de manera ilícita;
- b) Prevenir que el menor sufra mayores daños o que resulten perjudicadas las partes interesadas, para lo cual adoptarán o harán que se adopten medidas provisionales;
- c) Garantizar la restitución voluntaria del menor o facilitar una solución amigable;

<sup>9</sup> "Artículo 7.

"Las autoridades centrales deberán colaborar entre sí y promover la colaboración entre las autoridades competentes en sus respectivos Estados, con el fin de garantizar la restitución inmediata de los menores y para conseguir el resto de los objetivos de la presente Convención.

"Deberán adoptar, en particular, ya sea directamente o a través de un intermediario, todas las medidas apropiadas que permitan:

"a) localizar al menor trasladado o retenido de manera ilícita;

"b) prevenir que el menor sufra mayores daños o que resulten perjudicadas las partes interesadas, para lo cual adoptarán o harán que se adopten medidas provisionales;

"c) garantizar la restitución voluntaria del menor o facilitar una solución amigable;

"d) intercambiar información relativa a la situación social del menor, si se estima conveniente;

"e) facilitar información general sobre la legislación de su país relativa a la aplicación de la Convención;

"f) incoar o facilitar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo, con el objeto de conseguir la restitución del menor y, en su caso, permitir que se regule o se ejerza de manera efectiva el derecho de visita;

"g) conceder o facilitar, según el caso, la obtención de asistencia judicial y jurídica, incluyendo la participación de un abogado;

"h) garantizar, desde el punto de vista administrativo, la restitución del menor sin peligro, si ello fuese necesario y apropiado;

"i) mantenerse mutuamente informadas sobre la aplicación del presente convenio y eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos que puedan oponerse a su aplicación."



d) Intercambiar información relativa a la situación social del menor, si se estima conveniente;

e) Facilitar información general sobre la legislación de su país relativa a la aplicación de la convención;

f) Incoar o facilitar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo, con el objeto de conseguir la restitución del menor y, en su caso, permitir que se regule o se ejerza de manera efectiva el derecho de visita;

g) Conceder o facilitar, según el caso, la obtención de asistencia judicial y jurídica, incluyendo la participación de un abogado;

h) Garantizar, desde el punto de vista administrativo, la restitución del menor sin peligro, si ello fuese necesario y apropiado, así como,

i) Mantenerse mutuamente informadas sobre la aplicación del convenio y eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos que puedan oponerse a su aplicación.

108. Pero todo ello, en el marco de los procedimientos de urgencia de que dispongan en sus legislaciones los Estados, según se ordena en el artículo 2 de la Convención, a fin de cumplir con los fines de ésta.

109. Es decir, si bien en México no tenemos "un procedimiento de urgencia", que es el término que utiliza la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, deben atenderse a los procedimientos más breves o expeditos con que se cuentan en la legislación mexicana en materia civil, los cuales son los procedimientos sumarios.

110. Por lo que, atendiendo al sentido corriente de los términos del tratado en su texto auténtico, y teniendo en cuenta su objeto y fin, resulta claro que la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, para el trámite de los asuntos relacionados con la restitución internacional de menores, si bien no crea un nuevo procedimiento para cumplir



con sus fines, sí establece que dichos asuntos se tramitarán por medio de los procedimientos más expeditos disponibles, para el caso de México, los reconocidos en la legislación mexicana como juicios sumarios o de naturaleza análoga a éstos, al ser los procedimientos más expeditos o breves de los que se dispone.

111. De esta manera, en cada legislación procesal civil se establecen las reglas generales, etapas, plazos y demás requisitos bajo los cuales se deben seguir dichos procedimientos. Es decir, es en esta legislación en la que se establecen los aspectos relativos a la garantía de audiencia y derecho de defensa que tienen las partes y, en general, las garantías del debido proceso que se deberán seguir para el trámite de la restitución internacional de menores.

112. Las consideraciones anteriores motivaron a que esta Primera Sala sostuviera que la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de los Menores, no resulta inconstitucional, pues al remitir a un procedimiento regulado por el ordenamiento nacional, resguarda el derecho de acceso a la justicia, el debido proceso, así como las garantías esenciales del procedimiento, tales como el derecho de audiencia.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Ver tesis 1a. CXXVI/2004, de rubro y texto: "CONVENCIÓN DE LA HAYA SOBRE ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. CUMPLE CON LOS REQUISITOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES PARA SU VALIDEZ. De acuerdo con el artículo 76, fracción I, de la Constitución General de la República, es facultad exclusiva del Senado aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. A su vez, el artículo 63 establece que las Cámaras Legislativas no pueden abrir sus sesiones, sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. Además, conforme al artículo 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ninguna proposición o proyecto podrá discutirse, sin que primero pase a la comisión correspondiente, y ésta haya dictaminado, lo cual es acorde con lo que al efecto señala el artículo 4o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 33 del reglamento mencionado, se presentan en sesión secreta, entre otras cuestiones, los asuntos relativos a relaciones exteriores, como lo es la aprobación de tratados o convenciones internacionales. A este respecto, la Convención de mérito fue aprobada por el Senado, en sesión secreta, el trece de diciembre de mil novecientos noventa, fecha en la que el número de legisladores que integraba dicha Cámara era de sesenta y cuatro; por lo que, si dicha Convención internacional fue aprobada por cuarenta y cinco votos, existió el quórum necesario para la validez jurídica de dicho instrumento, el cual, por su naturaleza jurídica, difiere de la que corresponde a las leyes o reglamentos, en lo que ve a su proceso de formación, razón por la cual no contiene exposición de motivos, pues no se trata de una iniciativa de ley, sino que dada la naturaleza y alcances del decreto promulgatorio que la



contiene y conforme al procedimiento para su aprobación, estrictamente, no necesita contener una exposición de motivos. No obstante, lo que sí es indispensable para la validez de la Convención internacional es la existencia del instrumento de adhesión, expedido por el presidente de la República, quien, después de la aprobación del Senado, en uso de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción X, constitucional, acepta y confirma el texto aprobado del instrumento internacional, como ocurrió en el caso de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página 355, Novena Época, registro digital: 179951. Derivada del amparo en revisión 1134/2000. 20 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Arroyo Soto. Tesis: 1a. CCLXXXII/2013 (10a.) de rubro y texto: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA. Si bien es cierto que la citada convención, adoptada en la ciudad de La Haya, Países Bajos, el 25 de octubre de 1980, no establece un recurso o medio de defensa a través del cual puedan combatirse los actos de autoridad emitidos en el procedimiento que regula para lograr la restitución internacional de un menor, también lo es que las resoluciones emitidas en aquél pueden ser objeto de análisis a través del juicio de amparo, el cual constituye un recurso extraordinario de rápida y sencilla tramitación que puede lograr la restitución de los derechos humanos que se estimen vulnerados en las determinaciones o resoluciones emitidas en ese procedimiento y que constituyan el acto reclamado. Así, la existencia del juicio de amparo y el hecho de que la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores no prohíba la impugnación de las determinaciones o resoluciones emitidas en el procedimiento que regula, es suficiente para considerar que dicho instrumento internacional no vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia, en tanto prevé un procedimiento que permite la posibilidad del recurso.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1045, Décima Época, registro digital: 2004672. Derivada del amparo en revisión 150/2013. 10 de julio de 2013. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Y tesis: 1a. CCLXXXI/2013 (10a.). De rubro y texto: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA. Si bien es cierto que la citada convención, adoptada en la ciudad de La Haya, Países Bajos, el 25 de octubre de 1980, hace referencia al procedimiento que puede seguirse de manera urgente ante la autoridad judicial o administrativa competente para lograr la restitución inmediata del menor que ha sido sustraído, también lo es que únicamente provee los lineamientos generales o básicos que deben observarse en aquél sin regularlo expresamente; de ahí que no haga referencia al medio de comunicación procesal (emplazamiento o citación) a través del cual debe informarse al sustractor de un menor el procedimiento que se sigue en su contra y sus consecuencias. Sin embargo, ello no implica una vulneración al derecho fundamental de audiencia, pues al ser un tratado multilateral, cada Estado contratante tiene su propia normativa, por lo que resulta conveniente que el procedimiento se siga conforme a la prevista para cada Estado; no obstante, éste debe respetar el derecho de audiencia, pues de los artículos 7, inciso a), 12, 13 y 20 de la propia Convención, se advierte que antes de tomar cualquier decisión sobre la restitución del menor, el sustractor debe ser escuchado, no sólo por respeto al derecho de referencia, sino porque, además, atendiendo al interés superior del menor, dicha Convención no desconoce que en algunas ocasiones su traslado o la negativa a restituirlo podría estar justificado; esto es, dichos numerales prevén implícitamente el deber de dar intervención al sustractor para que comparezca a ese procedimiento, y tratar de llegar a una solución amigable que garantice la restitución voluntaria del menor y, en caso de no ser así, pueda oponerse a la restitución ofreciendo las pruebas conducentes para demostrar que ésta no es posible, entre otras cosas porque: a) por el tiempo transcurrido el menor ya se integró



113. Ahora bien, esta Primera Sala también ha señalado que, si bien la restitución inmediata del menor constituye la regla general para la protección de los menores sustraídos, se advierte que todo el sistema previsto por el Convenio de la Haya tiene como eje rector el principio de interés superior del menor, por lo cual en dicho instrumento internacional se admitió que la negativa para el traslado de un niño puede en ocasiones estar justificada en razones objetivas relacionadas con su persona o con el entorno que le era más próximo. Por tanto, **el propio convenio reconoce ciertas excepciones extraordinarias a la obligación general asumida por los Estados contratantes de garantizar el retorno inmediato de los menores trasladados o retenidos de forma ilícita.**<sup>11</sup>

114. Sin embargo, el margen de discrecionalidad que corresponde a la autoridad competente del Estado receptor para resolver la solicitud de sustracción debe quedar reducido a su mínima expresión debido a la obligación que sobre ella recae en la labor de determinación del interés superior del menor, que debe ajustarse en su decisión al contenido material de las normas aplicables. Así, se ha dicho que el interés superior del menor debe girar en principio en torno a su inmediata restitución, a menos que quede plenamente demostrada alguna de las excepciones extraordinarias que se señalan en los artículos 12, 13 y 20

---

a su nuevo medio; b) la persona, institución u organismo que tenía a su cargo el menor, no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue sustraído; c) la persona, institución u organismo que tenía a su cargo al menor había consentido o posteriormente consintió su traslado o retención; d) existe un grave riesgo de que la restitución del menor ponga en peligro su salud psicológica o emocional o de cualquier otra manera lo ponga en una situación intolerable; e) el propio menor se oponga a la restitución, cuando éste ha alcanzado un grado de madurez apropiado para tener en cuenta sus opiniones; y, f) los derechos fundamentales del Estado requerido en materia de protección de derechos humanos y las libertades fundamentales no lo permitan. Así, la citada Convención prevé bases suficientes para que la autoridad judicial o administrativa que en auxilio de la autoridad central resulte competente para llevar a cabo el procedimiento de restitución, pueda emplazar al sustractor del menor, haciéndole de su conocimiento el alcance de ese procedimiento, la posibilidad que tiene de llegar a una solución amigable en la que puede permitir la restitución voluntaria del menor y, en su caso, las causas por las cuales puede negarse a su restitución inmediata, así como la posibilidad que tiene de ofrecer las pruebas necesarias para acreditarlas." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1045, Décima Época, registro digital: 2004673. Derivada del amparo en revisión 150/2013. 10 de julio de 2013. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

<sup>11</sup> Al respecto, véanse los puntos 25 y 27 del Informe Explicativo de la Dña. Elisa Pérez-Vera, de la Conferencia de la Haya en Derecho Internacional Privado.



de la Convención, las cuales deben ser interpretadas por los operadores jurídicos de la forma más restringida para garantizar su correcta aplicación y no hacer nugatorios los objetivos del convenio.<sup>12</sup>

115. Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES A LA RESTITUCIÓN INMEDIATA PREVISTAS EN EL CONVENIO DE LA HAYA DEBEN SER INTERPRETADAS DE MANERA ESTRICTA Y APLICADAS DE FORMA EXTRAORDINARIA."<sup>13</sup>

116. Ahora bien, para contestar a la interrogante sobre si el órgano colegiado contravino lo establecido por esta Primera Sala en relación a las excepciones contenidas en el artículo 13 de la Convención de la Haya en la materia, en específico aquella que hace referencia a un grave riesgo, esta Primera Sala

<sup>12</sup> Al respecto, véase el punto 33 y 34 del Informe Explicativo de la Dña. Elisa Pérez-Vera, de la Conferencia de la Haya en Derecho Internacional Privado. Además, en lo que respecta a la jurisprudencia comparada, la Audiencia Provincial de Barcelona ha establecido criterios muy interesantes en los que establece que las causas de excepción deben "*ser valorada(s) de forma restrictiva de manera que sólo pueda(n) operar en aquellos supuestos en los que se pruebe de forma cumplida que el traslado de los menores al país y lugar que hasta el momento del traslado ha constituido su hábitat natural, puede colocarlos en una situación de grave riesgo*" (véase los autos dictados por la Audiencia Provincial de Barcelona en los recursos 2580/2012 y 1075/2011); también la Corte de Apelaciones de París (sentencia de 27 de octubre de 2005) y la Corte de Casación Francesa (sentencia de 13 de julio de 2005), han hecho referencia a la necesidad de la prueba y la prohibición de alusiones genéricas a los posibles peligros del menor.

<sup>13</sup> Tesis: 1a. XXXVII/2015 (10a.). Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1420, con número de registro digital: 2008419, cuyo texto es: "No obstante que la restitución inmediata del menor constituye la regla general para la protección de los menores sustraídos, esta Primera Sala advierte que todo el sistema previsto por el Convenio de La Haya tiene como eje rector el principio del interés superior del menor, por lo que resultó necesario admitir que el traslado de un niño puede en ocasiones estar justificado por razones objetivas relacionadas con su persona o con el entorno que le era más próximo. Por tanto, el propio convenio reconoce ciertas excepciones extraordinarias a la obligación general asumida por los Estados contratantes de garantizar el retorno inmediato de los menores trasladados o retenidos de forma ilícita. Sin embargo, el margen de discrecionalidad que corresponde a la autoridad competente del Estado receptor para resolver la solicitud de sustracción debe quedar reducido a su mínima expresión debido a la obligación que sobre ella recae en la labor de determinación del interés superior del menor. Así, se ha dicho que el interés superior del menor debe girar en principio en torno a su inmediata restitución, a menos que quede plenamente demostrada alguna de las excepciones extraordinarias que se señalan en el propio convenio, las cuales deben ser interpretadas por los operadores jurídicos de la forma más restringida para garantizar su correcta aplicación y no hacer nugatorios los objetivos del convenio."



considera relevante recordar su línea jurisprudencial sobre la excepción prevista en el inciso b) del referido artículo, consistente en la existencia de un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable, pues fue dentro de dicho supuesto, en el que el órgano colegiado determinó la no restitución de la menor, cuestión que es controvertida por el recurrente.

117. El artículo 13 de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores es del tenor siguiente:

"Artículo 13.

"No obstante lo dispuesto en el artículo precedente, la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido no está obligada a ordenar la restitución del menor si la persona, institución u otro organismo que se opone a su restitución demuestra que:

"a) la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo de la persona del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue trasladado o retenido o había consentido o posteriormente aceptado el traslado o retención; o

**"b) existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.**

"La autoridad judicial o administrativa podrá asimismo negarse a ordenar la restitución del menor si comprueba que el propio menor se opone a su restitución, cuando el menor haya alcanzado una edad y un grado de madurez en que resulta apropiado tener en cuenta sus opiniones.

"Al examinar las circunstancias a que se hace referencia en el presente artículo, las autoridades judiciales y administrativas tendrán en cuenta la información que sobre la situación social del menor proporcione la autoridad central u otra autoridad competente del lugar de residencia habitual del menor."





118. Sobre ello, esta Primera Sala ha establecido que en el artículo transcrito se establecen las siguientes hipótesis, a saber: **(i)** si la persona que se opone a la restitución demuestra que la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia o posteriormente aceptó el traslado o retención [párrafo 1, inciso a)]; **(ii) si la persona que se opone a la restitución demuestra que existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o lo ponga en una situación intolerable [párrafo 1, inciso b)];** o **(iii)** si se comprueba que el propio menor se opone a la restitución (párrafo 2).

119. Al respecto, tal como esta Primera Sala lo estableció en el amparo directo en revisión 151/2015, es importante destacar que estas excepciones no se encuentran sujetas a una condición temporal de ningún tipo, por lo que pueden ser alegadas en cualquier momento del procedimiento de restitución. Sin embargo, esta Primera Sala considera que se trata de excepciones claramente extraordinarias y que la carga de la prueba para demostrar plenamente su actualización recae exclusivamente en quien se opone a la restitución del menor, pues existe una presunción de que el interés superior del menor es protegido mediante la restitución a su lugar de origen.

120. Lo anterior, pues como se ha reiterado en diversas ocasiones por esta Primera Sala, existe una presunción de que este interés superior de los menores involucrados se ve mayormente protegido y beneficiado mediante el restablecimiento de la situación previa al acto de sustracción, es decir, mediante la restitución inmediata del menor. Ello, salvo que quede plenamente demostrado –por parte de la persona que se opone a la restitución– una de las causales extraordinarias previstas en los artículos 12, 13 y 20 de la Convención de la Haya en la materia, en cuyo caso es evidente que el derecho de un menor a no ser desplazado de su residencia habitual debe ceder frente a su derecho a no ser sujeto a mayores afectaciones en su integridad física y psicológica, en atención al principio de interés superior del menor.

121. Dichas consideraciones se encuentran reflejadas en las tesis de rubros: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO DE LA HAYA NO SE ENCUENTRAN SUJETAS A NINGUNA CONDICIÓN TEMPORAL, PERO CORRESPONDE



AL PADRE SUSTRACTOR PROBAR PLENAMENTE SU ACTUALIZACIÓN."<sup>14</sup> y "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EXISTE UNA PRESUNCIÓN DE QUE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SUSTRÁIDO SE VE MAYORMENTE PROTEGIDO CON SU RESTITUCIÓN INMEDIATA AL PAÍS DE ORIGÉN."<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Tesis: 1a. XXXVIII/2015 (10a.). Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1421, con número de registro digital: 2008420. Cuyo texto es el siguiente: "Un grupo de excepciones extraordinarias a la regla general de restitución inmediata podemos encontrarlo en el artículo 13 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en donde se establecen las siguientes hipótesis, a saber: (i) si la persona que se opone a la restitución demuestra que la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia o posteriormente aceptó el traslado o retención; (ii) si la persona que se opone a la restitución demuestra que existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o lo ponga en una situación intolerable; o (iii) si se comprueba que el propio menor se opone a la restitución. Al respecto, se considera importante destacar que, a diferencia de aquella establecida en el artículo 12, estas excepciones no se encuentran sujetas a una condición temporal de ningún tipo, por lo que pueden ser alegadas en cualquier momento del procedimiento de restitución. Sin embargo, al igual que sucede con la causal relativa a la integración al nuevo ambiente, esta Primera Sala considera que se trata de excepciones claramente extraordinarias y que la carga de la prueba para demostrar plenamente su actualización recae exclusivamente en quien se opone a la restitución del menor, pues existe una presunción de que el interés superior del menor es protegido mediante la restitución a su lugar de origen."

<sup>15</sup> Tesis: 1a. LXXI/2015 (10a.). Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1418, con número de registro digital: 2008500. Cuyo contenido es el siguiente: "Como se desprende del preámbulo del propio Convenio de La Haya, el principio de interés superior del menor tiene una 'importancia primordial' en todas las cuestiones relativas a la custodia, y entre las manifestaciones más objetivas de lo que constituye este interés superior del menor, se encuentra su derecho a no ser trasladado o retenido ilícitamente en perjuicio de su integridad física y psicológica. En consecuencia, es claro que es el principio de interés superior del menor el que inspira toda la regulación de sustracción de menores y constituye un parámetro para su aplicación. Tomando esto en consideración, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el principio general previsto por el Convenio de La Haya, en el sentido de que las autoridades del Estado receptor deben asegurar la restitución inmediata del menor sustraído, es acorde con el principio de interés superior del menor previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país. Lo anterior, pues existe una presunción de que este interés superior de los menores involucrados se ve mayormente protegido y beneficiado mediante el restablecimiento de la situación previa al acto de sustracción, es decir, mediante la restitución inmediata del menor en cuestión, salvo que quede plenamente demostrada –por parte de la persona que se opone a la restitución– una de las causales extraordinarias señaladas en los artículos 12, 13 y 20 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en cuyo caso es evidente que el derecho de un menor a no ser desplazado de su residencia habitual deberá ceder frente a su derecho a no ser sujeto a mayores afectaciones en su integridad física y psicológica, en atención al propio principio de interés superior del menor."



122. Ahora bien, en abono de esos precedentes, esta Primera Sala estableció en el amparo directo en revisión 4833/2016 que la nota de *excepcionalidad* de esas hipótesis, prevista en el artículo 13, particularmente la contenida en el inciso b), debe ser sumamente estricta y no flexibilizarse para dar cabida, en los supuestos de la norma, a situaciones que no revistan ese carácter de *gravedad* implícito en la previsión normativa, al señalar que, para no ordenar la restitución, *debe existir un riesgo de exponer a los menores a un peligro físico o psíquico, o colocarlos en una situación intolerable*; de modo que la actualización de dicha excepción a la restitución, exige la satisfacción de dos presupuestos:

1) Que la situación fáctica argumentada realmente dé cuenta de que volver a los menores a su lugar de residencia, en forma indudable, o por lo menos con un alto grado de probabilidad, debido a las circunstancias, conllevará hacerlos sujetos de actos que puedan dañar su integridad física o psíquica (actos de violencia en cualquiera de sus formas o posicionarlos en una clara y cierta situación de riesgo de sufrir eventos dañosos en su salud física o mental), o bien, que quedaran colocados en una situación material extrema en su condición de vida, que, aunque no incida directamente con su integridad personal, en protección especial de sus derechos y su dignidad humana, no deben sufrir y a la que no deben ser sometidos.

2) Que los hechos aducidos a ese respecto, sean acreditados de manera fehaciente por quien se opone a la restitución; teniendo cabida, en esto último, desde luego, las facultades de valoración de prueba por parte de los juzgadores y la ponderación de los hechos a la luz del interés superior del menor.

123. Asimismo, esta Primera Sala estableció en el amparo directo 9/2016 que para que un hecho o situación implique un grave riesgo que actualice la aplicación del inciso b) del artículo 13 de la multicitada Convención de la Haya, dicho riesgo debe ser serio, real, actual y directo, siendo que, en principio estos requisitos deben cumplirse de manera acumulativa en cualquier alegato de parte dirigido a oponerse a que se cumpla la regla general de restitución inmediata; reiterando que la carga de la prueba de los hechos o situaciones y la demostración lógica de los restantes requisitos, recae exclusivamente en la parte que pretenda probar la existencia de dicha causal de excepción.



124. Precisado el marco jurisprudencial sobre el artículo 13, inciso b), de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, esta Primera Sala considera procedente estudiar el agravio del recurrente.

125. En primer lugar, es dable recordar que en la contestación a la restitución de la menor, en la cual la madre se opuso a ésta, en virtud de que consideraba que se actualizaba un grave riesgo o peligro de daño físico y psicológico a la menor, ello lo adujo, al señalar que, tanto ella, como su hija son víctimas de violencia intrafamiliar por parte del recurrente, en virtud de que éste siempre se la pasaba trabajando y cuando llegaba a la casa empezaba a gritar, además de que estando en Puebla, el día siete de mayo de dos mil diecinueve, el recurrente amenazó a la progenitora con respecto a no volver a ver a su hija y jaloneó a ésta, por lo que la madre denunció dicha violencia intrafamiliar, creándose la carpeta de investigación número \*\*\*\*\*.

126. Para acreditar lo anterior, ofreció como pruebas las siguientes:

- La documental pública de actuaciones: consistente en todo lo actuado dentro del expediente \*\*\*\*\* radicado en el juzgado de Exhortos de la Zona Metropolitana del Estado de Puebla;

- Las documentales públicas: consistentes en el acta de nacimiento de su menor hija, expedida por el Juez del Registro Civil y el acta de matrimonio de la madre y el padre de la menor, expedida por el Juez del Registro Civil de Azumitla, Puebla;

- La documental pública: consistente en la copia certificada de la carpeta de investigación \*\*\*\*\*, expedida por la Fiscalía General del Estado de Puebla, Fiscalía de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos Unidad de Investigación Especializada en Violencia Familiar y Delitos de Género, Primer Turno, y en la cual el dieciséis de mayo del mismo año se le otorgó y decretó la medida de protección a su favor;

- La documental pública: consistente en las copias certificadas de la controversia familiar \*\*\*\*\*, en la que se le otorgó la guarda y custodia provisional y definitiva de su menor hija;



- La documental pública: consistente en el oficio que se sirva girar la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- La pericial en psicología de la menor;
- La pericial en medicina de la menor;
- La testimonial a cargo de la maestra de preescolar de la niña;
- Las documentales privadas, consistentes en recibos de pago de las colegiaturas de su menor hija; y,
- La presuncional en su doble aspecto.

127. Ahora bien, el órgano colegiado consideró demostrada dicha excepción y ordenó que no se debía restituir a la menor niña a su residencia habitual. Ello, mediante el análisis de las condiciones que se han provocado a partir de la estancia de la citada menor en territorio nacional, al lado de su progenitora, a efecto de establecer las consecuencias que para la niña habrían de generarse con la restitución a Texas, considerando las siguientes condiciones:

- En virtud de que la madre es quien se ha ocupado del cuidado de la menor desde su nacimiento, pues no realizó ninguna actividad laboral en el Estado de residencia habitual, es a quien la niña identifica plenamente como la persona que se ocupa de ella, brindándole cuidados y atenciones y estableciendo lazos afectivos materno-filiales, a diferencia del padre, quien se ha ocupado de realizar actividades laborales fuera de su hogar, siendo con quien menos tiempo convivió la menor;

- Desde el nacimiento de la menor, durante los años que ha estado en México y hasta el momento de la resolución, la niña ha permanecido al lado de su madre de forma ininterrumpida, por lo que la restitución ocasionaría separarla de ella, ocasionándole un daño psicológico irremediable que, por su gravedad y trascendencia a la salud de esa niña no puede ser obviado, ni ignorado;



- De ser restituida, la menor quedaría bajo el cuidado de un extraño, pues su padre realiza actividades laborales fuera del hogar, hasta que el padre regresara a su domicilio y estuviera en condiciones de darle cuidados y atenciones en el hogar, lo que incluye igual que la alimentación quedaría encomendada a terceros; mientras que en Puebla se encuentran las familias materna y paterna, quedando bajo el cuidado de ellos la niña, en el caso de que la madre realizara actividades fuera del hogar;

128. Así, a partir de lo considerado previamente, concluyó que no debía restituirse a la menor, pues conforme a las pruebas que obran en autos, se acreditaba que la menor por su edad y el tiempo que ha pasado al lado de su progenitora, ha desarrollado y estrechado lazos afectivos que le brindan seguridad y estabilidad emocional, la cual evidentemente se vería afectada por el solo hecho de ser separada de su lado, siendo incluso más pernicioso que se restituya a la menor, pues esto le impediría tener contacto cotidiano con su madre, en virtud de que ella no podría habitar en el mismo domicilio, al estar en trámite el divorcio, lo que consideró ocasionaría un daño psicológico significativo a la menor.

129. Establecido lo anterior, esta Primera Sala considera que el agravio del recurrente resulta **fundado** y, por tanto, la respuesta a la interrogante antes precisada es en sentido afirmativo. Esto, pues, en virtud de lo expuesto en párrafos anteriores sobre la acreditación plena por parte del progenitor que se opone a la restitución de la excepción prevista en el inciso b) «del» artículo 13 de la Convención de la Haya en la materia, si bien el órgano colegiado señaló que resolvía conforme a las pruebas que obraban en autos, no lo hizo así, sino que únicamente fundó su decisión en escenarios especulativos sobre lo que sucedería si la niña fuera restituida, concluyendo, sin sustento probatorio alguno, que la menor quedaría a cargo de un tercero extraño si fuera restituida y que el simple hecho de separarla de su madre le ocasionaría un daño psicológico irremediable. Análisis que resulta, por un lado, escaso para tener por acreditado el riesgo grave, real y serio que pudiera ocasionarle a la menor y, por el otro, contrario a la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte sobre que las excepciones deben quedar plenamente acreditadas por el progenitor que se opone a la restitución.



130. Ello, pues como estableció esta Primera Sala en el amparo directo 29/2016, no basta con acreditar que el progenitor sustractor es apto para cuidar a la menor y que ha provisto diligentemente sobre su salud, esparcimiento y educación, en tanto no corresponde en los juicios de restitución internacional de menores pronunciarse sobre quién debe ejercer el derecho de guarda y custodia, sino que debe acreditarse si obra en el material probatorio algún elemento que acredite plenamente que la restitución de la menor implica un riesgo grave para su integridad física o psíquica.

131. Ahora, suponiendo sin conceder, que el hecho de que la menor se quede a cargo de un tercero extraño si es restituida, mientras su padre trabaja fuera del hogar y el hecho de que se le separe de la madre por sí solo le ocasionaría un daño psicológico irremediable a la menor; tales circunstancias no pueden ser consideradas como una situación de grave riesgo en términos de la Convención de la Haya, pues los argumentos en relación con la aptitud del quejoso para cuidar a la niña, así como el daño psicológico irremediable que aduce el colegiado que le ocasionaría ser separada de su madre, sin que esto esté plenamente probado, no son, a juicio de esta Sala, suficientes para acreditar que esté en riesgo la integridad física o psíquica de la menor.

132. Por otro lado, en virtud de que en el presente asunto se alegó violencia familiar por parte del recurrente a la madre retenedora y a la menor, es importante recordar que, al resolver al amparo directo en revisión 903/2014, esta Primera Sala estableció que, respecto a las situaciones de violencia, los juzgadores deben tomar en cuenta que la violencia familiar muchas veces está relacionada con violencia de género, por lo que, reconociendo la importancia y gravedad de las afectaciones que la violencia de género puede tener sobre los infantes, deben allegarse de elementos que les permitan diagnosticar el contexto de violencia de género, de acuerdo a los antecedentes manifestados en cada caso, e, incluso, ordenar periciales psicológicas a las mujeres u hombres adultos que se consideren víctimas de esa violencia de género en el núcleo familiar con el objeto de corroborar si efectivamente padecen de algún síndrome de maltrato por esas causas y si esa violencia de género aducida provoca un impacto, esto es, afectación en el bienestar de los menores, lo cual indiscutiblemente influirá en la decisión a tomar en cada caso.



133. Por ello, el Colegiado debió considerar la denuncia por violencia familiar interpuesta por la madre y verificar si dicha situación representaba a su vez un riesgo para la menor en el caso de su restitución, o bien, debió motivar por qué la situación de violencia no significaba un escenario que representara un peligro físico o psíquico a la niña sujeta a la solicitud de restitución. Esto, conforme a las circunstancias y al material probatorio existente en autos, pudiendo el órgano colegiado, si considera que dicho acervo probatorio no es suficiente para ello, bajo el método de juzgar con perspectiva de género, en su caso, ordenar al Juez ordinario que conoció del asunto, reponer el procedimiento para allegarse de todos los medios probatorios que considere necesarios para analizar lo alegado por la madre en relación con la violencia de género.

134. Ello, en virtud de que juzgar con perspectiva de género impone al Estado el deber de que, al impartir justicia, garantice que la aplicación de una norma no conlleva un impacto diferenciado en el tratamiento de las personas involucradas en la litis por razón de género, por lo que es imprescindible que en toda controversia en la que se adviertan posibles desventajas ocasionadas por estereotipos culturales o bien que expresamente den cuenta de denuncias por violencia por género en cualquiera de sus modalidades, las autoridades del Estado implementen un protocolo para ejercer sus facultades atendiendo a una perspectiva de género.<sup>16</sup>

135. En línea con lo anterior, esta Primera Sala ha establecido el deber de los tribunales de implementar este método de juzgar con perspectiva de género, aunque las partes no lo soliciten, para verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impidan impartir justicia de manera completa e igualitaria.

136. En este contexto, esta Primera Sala precisó en el amparo directo en revisión 4398/2013 que la protección al derecho a no vivir en un entorno de violencia familiar como un derecho fundamental, demanda deberes específicos a

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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 396-397.





cargo del juzgador en materia probatoria. En dicho precedente, se señaló que el juzgador debe recabar de oficio las pruebas que estime conducentes para el esclarecimiento de la verdad, en aquellas controversias de violencia familiar donde estén involucrados los derechos de las personas que pertenezcan a un grupo vulnerable. Retomando lo establecido en el amparo directo en revisión 2655/2013, en el que se precisó que, si el impartidor de justicia considera que el material que forma el acervo probatorio no es suficiente, entonces deberá ordenar el desahogo de las pruebas que considere pertinentes y que sirvan para analizar las situaciones de violencia por género o bien las circunstancias de desigualdad provocadas por los estereotipos de género.

137. Finalmente y aunado a lo anterior, el órgano colegiado debe hacer un estudio expreso y referencial al resto del material probatorio contenido en autos, pues si bien el Colegiado señala que basa su determinación en el material probatorio, no especifica en qué pruebas de las contenidas en autos, ni cómo es que dichos medios probatorios acreditan sus consideraciones.

138. Ahora bien, en el **segundo agravio**, el recurrente alega que el Tribunal Colegiado se apartó de lo dispuesto por esta Primera Sala en la jurisprudencia de rubro: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. FUENTES DEL DERECHO DE CUSTODIA TUTELADO POR EL ARTÍCULO 3 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES EN ESA MATERIA.", así como la diversa de rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO SUPRIME EL DERECHO DE CONVIVENCIA ENTRE EL MENOR Y EL PROGENITOR SUSTRACTOR O RETENEDOR.", así como lo establecido en el amparo directo en revisión 4465/2014, en el amparo en revisión 150/2013, en el amparo directo en revisión 997/2018 y en el amparo directo en revisión 5669/2015.

139. Ello, en virtud de que el Tribunal Colegiado hizo un indebido pronunciamiento en relación con los derechos de convivencia, guarda y custodia de la menor, lo que escapa del objeto del procedimiento de restitución internacional de menores, mediante la aplicación de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.



140. Por cuestión metodológica, dicho agravio será respondido a la luz de la siguiente pregunta: **¿el Tribunal Colegiado se apartó de la interpretación que esta Primera Sala ha sustentado sobre los derechos de convivencia, guarda y custodia bajo la aplicación de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores?**

141. En primer lugar, en relación con la guarda y custodia de los menores sustraídos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente que los Estados encargados de desarrollar las disposiciones de la Convención de la Haya consideraron que **lo más adecuado para la protección del interés superior del menor era que la asignación de la guarda y custodia, así como el establecimiento de un régimen de visitas, se realizara en el país de su residencia habitual**, como se puede desprender de los artículos 16 y 17 de la Convención.<sup>17</sup> Lo anterior, pues no sólo es el lugar en donde se podrá decidir de forma más objetiva el régimen que resulta más benéfico para el menor, sino también porque otra de las finalidades de la propia Convención de la Haya – como se desprende de su artículo 1o.– es **velar porque los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados contratantes se respeten en los demás**.

142. Por otro lado, en relación a la convivencia del progenitor sustractor y el menor sustraído y retenido ilícitamente, esta Primera Sala señaló, al resolver

<sup>17</sup> Los artículos 16 y 17 de la Convención de la Haya establecen:

**"Artículo 16.**

"Después de haber sido informadas de un traslado o retención ilícitos de un menor en el sentido previsto en el artículo 3, las autoridades judiciales o administrativas del Estado Contratante adonde haya sido trasladado el menor o donde esté retenido ilícitamente, no decidirán sobre la cuestión de fondo de los derechos de custodia hasta que se haya determinado que no se reúnen las condiciones de la presente convención para la restitución del menor o hasta que haya transcurrido un período de tiempo razonable sin que se haya presentado una solicitud en virtud de esta Convención."

**"Artículo 17.**

"El solo hecho de que se haya dictado una decisión relativa a la custodia del menor o que esa decisión pueda ser reconocida en el Estado requerido no podrá justificar la negativa para restituir a un menor conforme a lo dispuesto en la presente convención, pero las autoridades judiciales o administrativas del Estado podrán tener en cuenta los motivos de dicha decisión al aplicar la presente Convención."



el amparo directo en revisión 5669/2015, que la Convención en análisis no permite que un menor y el progenitor que realiza la sustracción o retención ilegal sean separados indefinidamente, suprimiendo sus derechos a la convivencia; pues por el contrario, considerando que el menor tiene derecho a convivir con ambos progenitores, cuando se ordena la restitución de un menor, éste generalmente se reintegra con el padre del cual fue separado; y si bien, la restitución necesariamente trae como consecuencia que el menor sea separado del progenitor que lo sustrajo o retuvo ilegalmente, a fin de que el menor sea regresado al estado que lo reclama, lo cierto es que esa separación no es definitiva, pues ambos progenitores tienen derecho de comparecer ante las autoridades competentes en ese Estado, a fin de que se decida en definitiva quién de ellos debe ejercer la guarda y custodia y quién de ellos debe en su caso, sujetarse a un régimen de visitas o convivencias.

143. Ello es así, pues el artículo 19 de la Convención es terminante en señalar que la decisión adoptada en virtud de ella sobre la restitución del menor, no afectará la decisión de fondo del derecho de custodia; además, en términos de lo dispuesto en los artículos 1, inciso a) y 5, inciso b), de la propia Convención, los Estados Parte están obligados a velar porque los derechos de custodia y visita se respeten, y el derecho de visita, comprende el derecho de llevar al menor por un periodo de tiempo limitado a otro lugar diferente de aquel en que tiene su residencia habitual.

144. Ahora bien, sobre el derecho de convivencia, el recurrente aduce que el órgano colegiado omitió y contravino lo dispuesto por este Alto Tribunal en relación con ese derecho y la aplicación de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Restitución Internacional de Menores. Ello, a su juicio, al afirmar el órgano colegiado que sería pernicioso para la menor regresar a su domicilio habitual, dado que ello tendría como consecuencia la separación con su madre y le impediría tener contacto cotidiano con ella, puesto que no podría vivir en el mismo domicilio que la menor, pues su cónyuge se encuentra tramitando el divorcio.

145. Por otro lado, en relación con la omisión del órgano colegiado de aplicar correctamente lo establecido por este Alto Tribunal sobre el derecho de guarda y custodia en el procedimiento de restitución internacional de meno-



res, el recurrente aduce que el órgano colegiado se pronunció sobre tales cuestiones de manera incorrecta, al establecer que le ocasionaría un mayor beneficio a la menor permanecer en Puebla, dado que si fuera restituida, en Texas tendría que quedarse a cargo de una persona extraña, mientras el padre trabaja, considerándolo no idóneo para tener la custodia de la niña.

146. Así entonces, a juicio de esta Primera Sala, resulta fundado el argumento del recurrente, en virtud de que el órgano colegiado, si bien hizo referencia al posible cuidado de la menor por parte de un tercero si fuera restituida, así como a la poca convivencia que tendría la niña objeto de la restitución con su madre, al ser separada de ella, para justificar el daño psicológico que le podría ocasionar la restitución, tal como lo estableció el recurrente, el Colegiado hizo referencia a cuestiones que deberían ser determinadas en el fondo del asunto, referente a la guarda, custodia y derecho de convivencia por parte de los tribunales del Estado de residencia habitual, como se mencionó a lo largo de esta ejecutoria.

147. Por otro lado, en su **quinto agravio**, el recurrente se duele de que el órgano colegiado resolvió bajo estereotipos de género y de forma discriminatoria, al considerar que "el recurrente no podrá prodigarle cuidados y atenciones en el hogar a su menor hija en comparación a los que la progenitora sí podrá", sin evaluación, ni material probatorio alguno, sino únicamente bajo un plano especulativo con carga de un estereotipo de género.

148. Por tanto, esta Primera Sala debe responder a la siguiente interrogante: **¿El órgano colegiado contravino la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte sobre perspectiva de género, al determinar la no restitución de la menor, en virtud de que el padre no podrá prodigarle cuidados y atenciones en el hogar a su menor hija en comparación a los que la madre sí podrá?**

149. A efecto de contestar lo anterior, esta Primera Sala considera oportuno hacer referencia a la igualdad entre hombres y mujeres dentro de las relaciones familiares.

150. Esta Primera Sala ha observado que la tendencia en estos tiempos marca el rumbo hacia una familia en la que sus miembros fundadores gozan de



los mismos derechos, y en cuyo seno y funcionamiento han de participar y cooperar a fin de realizar las tareas de la casa y el cuidado de los hijos y de las hijas. En este sentido, el funcionamiento interno de las familias, en cuanto a distribución de roles entre padres y madres ha evolucionado hacia una mayor participación del padre en la tarea del cuidado de las personas menores de edad, convirtiéndose en una figura presente que ha asumido la función cuidadora.<sup>18</sup>

151. Dicha evolución no se ha generalizado en todas las familias, pero sí puede evidenciarse en muchas de ellas y dicha dinámica debe tener reflejo en la medida judicial que se adopte sobre las decisiones que impacten directamente en el interés superior de las niñas y niños.

152. Esta Suprema Corte ha señalado en diversas ocasiones que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con perspectiva de género<sup>19</sup> aun cuan-

<sup>18</sup> Tesis aislada 1a. XCV/2012 (10a.), Décima Época, registro digital: 2000867, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES. EL OTORGAMIENTO DE LA GUARDA Y CUSTODIA DE UN MENOR DE EDAD NO DEBE ESTAR BASADO EN PREJUICIOS DE GÉNERO." Derivada del amparo directo en revisión 1573/2011, resuelta el 7 de marzo de 2012, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

<sup>19</sup> Tesis aislada 1a. XCIX/2014 (10a.), Décima Época, registro digital: 2005794, de rubro y texto siguientes: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. De los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 'Convención de Belém do Pará', adoptada en la ciudad de Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999 y, 1 y 16 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la asamblea general el 18 de diciembre de 1979, publicada en el señalado medio de difusión oficial el 12 de mayo de 1981, deriva que el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación es interdependiente del derecho a la igualdad; primeramente, porque este último funge como presupuesto básico para el goce y ejercicio de otros derechos y porque los derechos humanos de género giran en torno a los principios de igualdad y no discriminación por condiciones de sexo o género. Así, el reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación y de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, exige que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género, que constituye un método que pretende detectar y eliminar todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género, es decir, implica juzgar considerando las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e impiden la igualdad. De ahí que el Juez debe cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación respecto de las funciones de uno u otro género, así como actuar con neutralidad en la aplicación de la norma jurídica en cada situación;



do las partes no lo soliciten; es decir, que es una obligación oficiosa de las autoridades jurisdiccionales verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Así pues, la introducción de la perspectiva de género en el análisis jurídico pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes al derecho a la igualdad.<sup>20</sup>

153. Por tanto, la autoridad jurisdiccional debe identificar si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia, así como cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género.<sup>21</sup>

---

toda vez que el Estado tiene el deber de velar porque en toda controversia jurisdiccional donde se advierta una situación de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, ésta sea tomada en cuenta a fin de visualizar claramente la problemática y garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria."

<sup>20</sup> Véase el *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2020.

<sup>21</sup> Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), Décima Época, registro digital: 2011430, de rubro y texto siguientes: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género."



154. De igual forma, la perspectiva de género obliga a leer e interpretar las normas que regulan las instituciones tomando en cuenta la forma en que afectan, de manera diferenciada, a quienes acuden a demandar justicia, pues sólo así se puede aspirar a aplicar correctamente los principios de igualdad y equidad.<sup>22</sup>

155. Ahora bien, en el ámbito social, familiar, político o laboral, existen estereotipos que adscriben a las personas un conjunto de expectativas que se asume deben cumplir. En este sentido, los roles desempeñados por hombres y mujeres en los distintos ámbitos se han adscrito a través de prácticas culturales y tradicionales, así como prejuicios cultural y socialmente arraigados.

156. Los estereotipos de género son entonces construcciones socioculturales que varían a través de la época, la cultura y el lugar; y se refieren a los rasgos psicológicos y culturales que la sociedad atribuye a cada uno, de lo que considera "masculino" o "femenino". Es decir, define la posición que asumen mujeres y hombres con relación a unas y otros y la forma en que construyen su identidad. Los estereotipos lastiman la dignidad y la idea de autonomía e individualidad y obstaculizan a las personas para poder realizar otros roles conforme a sus deseos.

157. Generalmente se ha asociado histórica y culturalmente a las mujeres las labores de cuidado absoluto y, por tanto, del trabajo del hogar; mientras que

<sup>22</sup> Tesis aislada 1a. XXIII/2014 (10a.), Décima Época, registro digital: 2005458, de rubro y texto: "PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES. El artículo 1o., párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que queda prohibida toda discriminación motivada, entre otras, por cuestiones de género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. En este sentido, el legislador debe evitar la expedición de leyes que impliquen un trato diferente e injustificado entre hombres y mujeres. A su vez, los órganos jurisdiccionales, al resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento, deben evitar cualquier clase de discriminación o prejuicio en razón del género de las personas. Así, la perspectiva de género en la administración de justicia obliga a leer e interpretar una norma tomando en cuenta los principios ideológicos que la sustentan, así como la forma en que afectan, de manera diferenciada, a quienes acuden a demandar justicia, pues sólo así se puede aspirar a aplicar correctamente los principios de igualdad y equidad, ya que a partir de la explicación de las diferencias específicas entre hombres y mujeres, se reconoce la forma en que unos y otras se enfrentan a una problemática concreta, y los efectos diferenciados que producen las disposiciones legales y las prácticas institucionales."



a los hombres se les ha considerado a partir de su desarrollo en el ámbito público. Esta división sexual del trabajo ha sido causante de la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

158. En ese sentido, el hecho de que los hombres se desarrollen en el ámbito laboral puede generar perjuicios negativos en su contra, tales como la falta de aptitud para ejercer adecuadamente su paternidad.<sup>23</sup>

159. En el caso que ahora se analiza, se advierte que el Tribunal Colegiado a fin de sustentar la negativa de restitución de la menor precisó que la madre desde el nacimiento de la niña no realizó alguna actividad laboral, dedicándose al cuidado de la menor, lo que generó fuertes lazos afectivos entre ellas y que, contrario a ello, el padre de la menor es quien se ha ocupado de realizar actividades laborales fuera del domicilio lo que implicó una menor convivencia con la menor.

160. De ahí que, a criterio del tribunal de amparo, restituir a la menor a su lugar de residencia no es lo más benéfico para el interés superior de la menor, debido a que su padre tiene que realizar actividades laborales fuera de su domicilio y la menor tendría que quedar al cuidado de algún extraño el tiempo que su padre labore, caso contrario ocurre que en Puebla se encuentra su familia materna y paterna y, ante la posibilidad de que cierto tiempo tenga que quedar a cargo de diversa persona a su madre, la niña se encontraría en un entorno con estabilidad y seguridad psicológica.

161. Tales argumentos incurren en una versión estereotipada del hombre, pues de alguna manera descarta la aptitud del padre para ejercer su paternidad, basado en el hecho de que tiene un trabajo que le demanda tiempo y responsabilidad. Validar tales argumentos podría incurrir en validar que el padre que labora no es capaz de cumplir con su rol de padre-cuidador fincando dicho rol de manera exclusiva en la madre, como si ella fuera la única depositaria de la

<sup>23</sup> Similares argumentos se esgrimieron al resolver el amparo directo en revisión 6942/2019, resuelto por esta Primera Sala en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.





obligación de crianza y del hogar y como si no fuera viable tener una red de apoyo para el cuidado.

162. Validar las afirmaciones del tribunal de amparo implicaría normalizar ciertas conductas estereotípicas de las exigencias y roles de género, incluso podría implicar que el padre decidiera no tener un desarrollo profesional o inclinarlo a buscar un trabajo menos demandante con la consecuente disminución de salario; cuestión que implicaría un retroceso en la igualdad entre el hombre y la mujer.

163. Por tanto, la respuesta a la pregunta resulta en sentido afirmativo, resultando **fundado** el agravio en análisis.

164. Ahora, el **tercer agravio** en el que el recurrente se duele de que el Tribunal Colegiado violó el artículo 12 de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Restitución Internacional de Menores, al retrasar aún más el procedimiento cuando éste debe ser llevado con la mayor celeridad posible, es inoperante, toda vez que se refiere a cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad, escapando de la materia del presente recurso de revisión.

165. Finalmente, los argumentos de la revisión adhesiva resultan infundados, en virtud de lo expuesto en los apartados cuarto y quinto de la presente ejecutoria, lo que no amerita mayor pronunciamiento al respecto.

## VI. DECISIÓN

166. Dadas las conclusiones alcanzadas, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento para que, con plenitud de jurisdicción, emita una nueva sentencia en la que, bajo el método para juzgar con perspectiva de género, analice conforme a las circunstancias del caso y las pruebas que constan en el expediente, la situación de violencia de género alegada y si ésta actualiza un riesgo que pudiere ocasionar un daño físico o psicológico a la niña si se restituye, en términos de lo expuesto en el apartado quinto de la presente ejecutoria, sobre la excepción prevista en



el inciso b) «del» artículo 13 de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Restitución Internacional de Menores.

167. Lo anterior, analizando si el acervo probatorio es suficiente para visibilizar la situación de violencia alegada o si, por el contrario, no lo es, debiendo ordenar al Juez ordinario que conoció del asunto, reponer el procedimiento, a efecto de que recabe las pruebas que considere necesarias para ello.

168. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento para los efectos precisados en el apartado quinto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara infundada la revisión adhesiva.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al tribunal 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 señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y de los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el**



**Acuerdo General 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. 39/2019 (10a.), 1a./J. 32/2017 (10a.) y aisladas 1a. LXXI/2015 (10a.), 1a. XXXVII/2015 (10a.) y 1a. XXXVIII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas y 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 6/2018 (10a.), 1a./J. 22/2016 (10a.), 1a./J. 31/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCCXX/2018 (10a.), 1a. VII/2018 (10a.), 1a. CCLIII/2016 (10a.), 1a. LXX/2015 (10a.), 1a. XCIX/2014 (10a.), 1a. XXIII/2014 (10a.) y 1a. XCV/2012 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas, 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19, 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, viernes 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas y 7 de febrero de 2014 a las 11:16 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 52, Tomo I, marzo de 2018, página 807, 29, Tomo II, abril de 2016, página 836, 5, Tomo I, abril de 2014, página 451, 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 419, 50, Tomo I, enero de 2018, página 284, 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 893, 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1417, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 524 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1112, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 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 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EL NEGAR LA RESTITUCIÓN POR CONSIDERAR QUE LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES**



## **DEL PROGENITOR IMPLICAN SU INCAPACIDAD DE CRIANZA REFUERZA ESTEREOTIPOS DE GÉNERO.**

Hechos: En un juicio de restitución internacional de menores, la madre sustractora contestó la demanda oponiendo las excepciones previstas en los artículos 12 y 13 de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. El Juez de primera instancia dictó sentencia definitiva en la que determinó que se acreditó la solicitud de restitución de la menor, que no se probaron las excepciones opuestas y ordenó la restitución inmediata de la menor. En contra de esa resolución la parte demandada promovió amparo, el cual le fue concedido. Inconforme con esa determinación, la parte actora interpuso revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, el negar la restitución de una persona menor de edad porque el progenitor solicitante no podría proporcionarle los cuidados y las atenciones debido a sus actividades laborales; a diferencia de la madre, parte de una premisa que está basada en una dualidad de estereotipos de género, pues, por un lado, se afirma que quien ostenta el rol de crianza es únicamente la madre y, por otro, se aduce que el padre es incapaz de llevar a cabo la crianza del menor debido a que se desarrolla profesionalmente.

Justificación: Los estereotipos de género, al ser construcciones sociales que atribuyen rasgos definidos, determinan la posición que deben asumir las mujeres y los hombres en la sociedad. Por tanto, lastiman la dignidad y la idea de autonomía e individualidad de las personas, lo que obstaculiza el desarrollo de otros roles conforme a los deseos de cada individuo. Es por lo que esta Suprema Corte ha señalado que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con perspectiva de género, esto es, es una obligación oficiosa, ya que ello permite visibilizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género. Así, el hecho de asumir que el progenitor varón no es capaz de cumplir con su rol de padre-cuidador a partir del hecho de que tiene un trabajo que le demanda tiempo y respon-



sabilidad, refuerza una versión estereotípica de los roles de género en la crianza de la persona menor de edad. Por lo que, el juzgador tiene la obligación de combatir estos prejuicios al momento de valorar los hechos del caso y los papeles que cumplen las y los progenitores frente al rol de la crianza del menor.

### 1a./J. 101/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 2937/2021. 16 de marzo de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 101/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **VIOLENCIA FAMILIAR. EL JUZGADOR DEBE RECABAR DE OFICIO LAS PRUEBAS QUE ESTIME CONDUCENTES PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD EN AQUELLAS CONTROVERSIAS DONDE SE ALEGUE VIOLENCIA FAMILIAR Y ESTÉN INVOLUCRADOS DERECHOS DE MENORES DE EDAD.**

Hechos: En un juicio de restitución internacional de menores, la madre sustractora contestó la demanda oponiendo las excepciones previstas en los artículos 12 y 13 de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. El Juez de primera instancia consideró que la madre sustractora no había acreditado dichas excepciones. Sin embargo, la demandada promovió un juicio de amparo, mismo que le fue otorgado, por lo que el padre impugnó esta concesión mediante el recurso de revisión.



Criterio jurídico: La Primera Sala resolvió que, cuando el progenitor sustractor alegue que existió violencia familiar para acreditar que la restitución del menor implica un riesgo grave, los juzgadores deben tomar en cuenta que la violencia familiar muchas veces está relacionada con violencia de género por lo que tienen deberes específicos en materia probatoria. Esto, al tomar como punto de partida el reconocimiento de la importancia y la gravedad de las afectaciones que la violencia de género puede tener sobre los infantes.

Justificación: Al impartir justicia los juzgadores, de acuerdo con los antecedentes de cada caso, deben allegarse de todos aquellos elementos que les permitan diagnosticar la existencia de un contexto de violencia de género. Lo que obedece a dos propósitos, el primero es corroborar si, efectivamente, existe algún síndrome de maltrato por esas causas y si dicha violencia de género representa a su vez un riesgo para el menor en el caso de su restitución, o bien, por el contrario, para motivar por qué la violencia no crea un escenario que represente un peligro físico o psíquico para el menor sujeto a la solicitud de restitución. Esto implica que el órgano colegiado, bajo el método de juzgar con perspectiva de género, puede ordenar al Juez ordinario que conoció del asunto, reponer el procedimiento para allegarse de todos los medios probatorios que considere necesarios para determinar si dicha violencia aducida por uno de los progenitores, puede o no tener repercusiones que pongan en riesgo la integridad física y psíquica del menor sujeto al procedimiento de restitución.

### 1a./J. 102/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 2937/2021. 16 de marzo de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 102/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de julio de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**ACCIONES COLECTIVAS INDIVIDUAL HOMOGÉNEA O EN ESTRICTO SENTIDO. LA ASOCIACIÓN CIVIL QUE LAS PROMUEVA, ADEMÁS DE LA INDICACIÓN DE LOS NOMBRES EN LA DEMANDA DE LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD AFECTADA, DEBE ACREDITAR QUE ÉSTOS OTORGARON SU CONSENTIMIENTO PARA SER REPRESENTADOS.**

**ACCIONES COLECTIVAS INDIVIDUAL HOMOGÉNEA O EN ESTRICTO SENTIDO. LA ASOCIACIÓN CIVIL QUE LAS PROMUEVA DEBE PRECISAR EN LA DEMANDA EL NOMBRE DE POR LO MENOS TREINTA INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD ACTORA COMO REQUISITO DE LEGITIMACIÓN PARA SU ADMISIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 224/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA, EN APOYO DEL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, Y EL DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 16 DE FEBRERO DE 2022. CINCO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN SE APARTÓ DE ALGUNOS PÁRRAFOS, 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. SECRETARIA: MARÍA ELENA CORRAL GOYENECHÉ.



## ÍNDICE TEMÁTICO

### HECHOS RELEVANTES Y/O CONTEXTO:

Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron asuntos en los que determinaron sobre la necesidad de señalar en la demanda de una acción colectiva individual homogénea o en sentido estricto, al menos treinta nombres de los miembros de la colectividad afectada, cuando ésta es promovida por las asociaciones civiles a que se refiere el artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

### PROBLEMA(S) JURÍDICO(S):

La problemática del presente asunto consiste en determinar si **tratándose de la acción colectiva individual homogénea o de la en sentido estricto, las asociaciones civiles a que se refiere el artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, deben cumplir como requisito para su admisión, el de señalar en la demanda por lo menos treinta nombres, de los miembros de la colectividad afectada, así como si además deben acreditar que dichos integrantes dieron su consentimiento para ser representados por la respectiva asociación civil.**

### DECISIÓN JURISDICCIONAL

La respuesta a las interrogantes formuladas debe ser en sentido afirmativo, es decir, que aun cuando la demanda sea presentada por una asociación civil, si se trata de una acción colectiva individual homogénea o en sentido estricto, ésta debe contener necesariamente el nombre de los integrantes de la colectividad, al menos treinta miembros, para ser admitida, y además debe acreditarse que dichos integrantes otorgaron su consentimiento para tal efecto.

Ello, pues del análisis sistemático de los artículos 585 a 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que regulan la sustanciación de las acciones colectivas, se concluye que las exigencias para constituirse como una asociación civil con facultades para promover demandas colectivas (ausencia de fin lucrativo y registro ante el Consejo de la Judicatura Federal, entre otras) pertenecen al ámbito de la legitimación procesal, aspecto que resulta independiente de los requisitos para configurar la legitimación activa en la causa, así como los elementos formales que debe contener una demanda, los cuales se establecen de manera general, sin atender al tipo de representante que presente la demanda, y sin que se advierta motivo para efectuar alguna diferencia.

Por tanto, el hecho de que una asociación cumpla con los requisitos impuestos para estar en aptitud de promover una acción colectiva, sólo tiene el alcance de facultarla para que, en su caso, pueda fungir como representante de una colectividad afectada. De ahí que, resulta insuficiente para relevarla de cumplir con los requerimientos generales para la presentación de una demanda, entre ellos, el señalar al menos treinta





miembros de la colectividad titular de la acción ejercida. De lo contrario, se podría tener como resultado un accionar infructuoso del sistema jurisdiccional y de la parte demandada, quienes participarían en un juicio sin la existencia de las personas afectadas, lo cual causaría un perjuicio en la administración de justicia.

Finalmente, el artículo 589, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que tratándose de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas es causa de improcedencia de la legitimación en el proceso, el que los miembros de la colectividad no hayan otorgado su consentimiento.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de **dieciséis de febrero de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 224/2021, suscitada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo en revisión 160/2021 (cuaderno de origen 207/2020) emitido en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 886/2017.

### I. ANTECEDENTES

**1. Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito presentado a través del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, \*\*\*\*\* (en adelante \*\*\*\*\*), por conducto de su apoderada legal \*\*\*\*\*, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo en revisión 160/2021 (cuaderno de origen 207/2020) dictado en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito (Sinaloa) y el que estableció el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (Ciudad de México), al resolver el juicio de amparo directo 886/2017.



## II. TRÁMITE

**2. Admisión y turno.** Por acuerdo de **veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno**, el Ministro presidente de esta Suprema Corte admitió a trámite la denuncia de la posible contradicción de tesis y ordenó registrarla bajo el número de expediente 224/2021. Asimismo, consideró que, dado que el tema a analizar es en materia civil, la competencia para conocer de la misma correspondía a esta Primera Sala, por lo que turnó el asunto para su estudio a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**3. Requerimiento.** En el mismo proveído, el Ministro presidente requirió a las presidencias de los Tribunales Colegiados contendientes que remitieran, por medio del sistema MINTER, la versión digitalizada del original o, en su caso, copia certificada de las ejecutorias del juicio de amparo directo 886/2017, así como del amparo en revisión 160/2021 (cuaderno de origen 207/2020), respectivamente, de igual manera les requirió que informaran si los criterios sustentados en dichos asuntos se encontraban vigentes, o bien, señalaran el motivo para tenerlos por superados o abandonados.

**4. Criterio vigente.** Mediante acuerdo de **veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno**, la Ministra presidenta de esta Primera Sala, Ana Margarita Ríos Farjat, tuvo al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, informando que no se había apartado del criterio sustentado dentro del juicio de amparo en revisión 160/2021 (cuaderno de origen 207/2020), para lo cual remitió la resolución respectiva.

**5. Avocamiento.** En el mismo proveído, se acordó el avocamiento en el conocimiento del presente asunto, y ordenó que, en su oportunidad, se remitieran los autos a su ponencia, para la elaboración del proyecto respectivo. Asimismo, de nueva cuenta, requirió al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (Ciudad de México), que diera cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de admisión.

**6. Criterio vigente del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (Ciudad de México).** En diverso auto de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, se acordó la recepción de los comunicados y anexos enviados por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer



Circuito (Ciudad de México), mediante el cual envió copia de la ejecutoria que dio lugar al criterio que sostuvo en el juicio de amparo directo 886/2017, e informó que se encontraba vigente.

7. Por tanto, la Ministra presidenta de la Primera Sala de este Alto Tribunal, Ana Margarita Ríos Farjat, tuvo por integrada la presente contradicción de tesis y ordenó la remisión de autos a su ponencia para la elaboración del proyecto.

### III. COMPETENCIA

8. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política del País, 226, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>1</sup> y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis en materia civil, suscitada entre dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

### IV. LEGITIMACIÓN

9. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política del País y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por \*\*\*\*\* , a quien le fue reconocida la calidad de apoderada legal

<sup>1</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 sustentadas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como **entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito.**

"..."

<sup>2</sup> "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: ...

"VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito con diferente especialización, para los efectos a que se refiere la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"..."



de la persona moral \*\*\*\*\* , parte tercero interesada en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Segundo Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito, del cual derivó el amparo en revisión 160/2021 (cuaderno de origen 207/2020) del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito; es decir, se trata de una de las partes en uno de los criterios contendientes que aquí participa.

## V. CRITERIOS DENUNCIADOS

10. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, deben analizarse las consideraciones en las que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones, las que a continuación se sintetizan:

### A. Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el juicio de amparo en revisión 160/2021 (cuaderno de origen 207/2020).

11. Los siguientes antecedentes se advierten de la sentencia del juicio de amparo en revisión 160/2021 (cuaderno de origen 207/2020), que se resolvió en sesión virtual de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa.

**12. Juicio de acción colectiva en sentido estricto.** \*\*\*\*\* , por conducto de sus apoderados legales, \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , promovió **acción colectiva en sentido estricto**, en la que demandó a diversas personas morales, las cuales identificó como fabricantes y distribuidores automotrices, entre las cuales se encontraba \*\*\*\*\* (en adelante \*\*\*\*\*), de la que reclamó como prestación principal, esencialmente, la declaración de que las bolsas de aire de sus vehículos son defectuosas y ponen en riesgo la salud y la vida de sus conductores y pasajeros, las cuales han sido instaladas por las automotrices en los automóviles de las marcas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , y vendidas por las distribuidoras demandadas.

**13. Auto de desechamiento.** Por auto de dieciocho de agosto de dos dieciséis, la Juez Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa registró el expediente con



el número \*\*\*\*\* y tras haber analizado la demanda y los documentos que a la misma se acompañaron, la desechó por considerarse legalmente incompetente por razón de territorio, para conocer del asunto.

**14. Apelación.** Inconforme con el auto de desechamiento, \*\*\*\*\*, por conducto de sus apoderados, interpuso recurso de apelación, del que conoció el Magistrado del Primer Tribunal Unitario del Décimo Segundo Circuito, en el expediente civil \*\*\*\*\*, quien **revocó** el auto apelado y ordenó que se proveyera sobre su admisión.

**15. Emplazamiento a juicio.** En cumplimiento a esta determinación, por auto de veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, la Juez de Distrito tuvo por recibida y presentada la demanda de **acción colectiva en sentido estricto**, ordenó emplazar a las demandadas, entre ellas a \*\*\*\*\*, la que compareció a juicio, y desahogó la vista relativa a los requisitos de procedencia.

**16.** Luego, mediante auto de ocho de mayo de dos mil diecinueve, a solicitud de la asociación actora, se ordenó analizar los requisitos de procedencia que establecen los numerales 587 y 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles, a efecto de realizar la certificación que refiere el diverso artículo 590 del mismo ordenamiento.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> **Artículo 587.** La demanda deberá contener:

"I. El tribunal ante el cual se promueve;

"II. El nombre del representante legal, señalando los documentos con los que acredite su personalidad;

"III. En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto y las individuales homogéneas, los nombres de los miembros de la colectividad promoventes de la demanda;

"IV. Los documentos con los que la actora acredita su representación de conformidad con este título;

"V. El nombre y domicilio del demandado; ..."

**Artículo 588.** Son requisitos de procedencia de la legitimación en la causa los siguientes:

"I. Que se trate de actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente o que se trate de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia;

"II. Que verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se trate;

"III. Que existan al menos treinta miembros en la colectividad, en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;

"IV. Que exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida;



**17. Auto de desechamiento.** El veinte de mayo de dos mil diecinueve, en la etapa de certificación, la Juez Federal determinó que la asociación actora **carecía de legitimación en el proceso**, toda vez que no indicó el número determinado de miembros que integran la colectividad, ni el otorgamiento del consentimiento de éstos para ejercer **la acción colectiva en sentido estricto**, por lo que **desechó** la demanda.

**18. Apelación.** Inconforme con dicho fallo, \*\*\*\*\* interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve por el Magistrado del Primer Tribunal Unitario en el Estado de Sinaloa, en el expediente \*\*\*\*\* , en el sentido de **revocar** la sentencia recurrida, para que se procediera a la correspondiente certificación, en términos del artículo 590, párrafo segundo, del código procesal citado,<sup>4</sup> así como para que se admitiera a trámite la demanda de acción colectiva en sentido estricto.

**19. Amparo indirecto \*\*\*\*\*.** En contra de la sentencia de apelación, \*\*\*\*\* , por conducto de su apoderado legal \*\*\*\*\* , promovió juicio de amparo indirecto.

**20. Desechamiento de la demanda de amparo.** Conoció del asunto el Segundo Tribunal Unitario en el Estado de Sinaloa, quien mediante auto de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, registró la demanda con el número de expediente \*\*\*\*\* y la **desechó** por considerarla improcedente, al determinar

"V. Que la materia de la litis no haya sido objeto de cosa juzgada en procesos previos con motivo del ejercicio de las acciones tuteladas en este título;

"VI. Que no haya prescrito la acción, y

"VII. Las demás que determinen las leyes especiales aplicables."

**"Artículo 590.** Una vez presentada la demanda o desahogada la prevención, dentro de los tres días siguientes, el Juez ordenará el emplazamiento al demandado, le correrá traslado de la demanda y le dará vista por cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto del cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en este título.

"Desahogada la vista, el Juez certificará dentro del término de diez días, el cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 de este código. Este plazo podrá ser prorrogado por el Juez hasta por otro igual, en caso de que a su juicio la complejidad de la demanda lo amerite.

"Esta resolución podrá ser modificada en cualquier etapa del procedimiento cuando existieren razones justificadas para ello."

<sup>4</sup> Véase *supra* nota 3.



que el acto reclamado no afecta derechos sustantivos de la peticionaria, además de que no cumplió con el principio de definitividad.

**21. Recurso de queja.** En contra de dicha determinación, \*\*\*\*\* interpuso recurso de queja, el cual fue admitido con el número \*\*\*\*\*, del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil en el Estado de Sinaloa, y resuelta el cinco de marzo de dos mil veinte, en el sentido de declararla fundada.

**22. Admisión de la demanda de amparo.** En cumplimiento a lo ordenado en la queja, la Magistrada del Tribunal Unitario admitió a trámite la demanda de amparo. Seguida la secuela procesal, en audiencia constitucional de dieciséis de octubre de dos mil veinte, dictó sentencia constitucional, la cual se firmó el veintidós de octubre posterior, en la que se concedió la protección de la Justicia Federal a la empresa quejosa \*\*\*\*\*, para el efecto de que se analizara de nueva cuenta el tema de la prescripción de la acción colectiva intentada; sin embargo, en esa determinación **se estableció que una asociación civil sí tiene legitimación para promover una acción colectiva en sentido estricto, sin necesidad de señalar los nombres de las personas que integran la colectividad.**

**23. Recurso de revisión 207/2020.** Inconforme con esta determinación, \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión, del que conoció el Tribunal Colegiado en Materia Civil en el Estado de Sinaloa, que lo registró con el número de expediente 207/2020 y, posteriormente, ordenó remitir los autos al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en ese Estado, para que apoyara en el dictado de la sentencia respectiva, quien lo registró con el número de cuaderno auxiliar 160/2021.

**24.** La compañía recurrente expresó como agravios, sustancialmente, la improcedencia de la acción colectiva intentada, sobre la base de que \*\*\*\*\* no precisó los nombres de al menos treinta miembros de la colectividad, en el escrito inicial de demanda.

**25. Criterio.** En sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado resolvió el referido recurso de revisión, en la cual otorgó la protección constitucional, bajo las siguientes consideraciones esenciales:



a) Señaló **que comparte** el criterio contenido en el juicio de amparo directo 4/2018,<sup>5</sup> emitido por esta Primera Sala, en sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho, **en el que se estableció que el requisito de contar con una colectividad de al menos treinta personas, así como de precisar sus nombres en la demanda, es ineludible para poder promover acciones individuales homogéneas o en sentido estricto**, lo cual deriva de la ley y de su propia naturaleza. Lo anterior, conforme a la interpretación sistemática de los artículos 585, 587, 588 y 589, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>6</sup>

b) No obstante, ese Tribunal Colegiado consideró que, en el caso, la autoridad responsable omitió analizar si la acción ejercida realmente se trataba de una acción colectiva en sentido estricto, de una individual homogénea o bien de una difusa, conforme a las prestaciones reclamadas y hechos narrados en la demanda.

c) Razón por la cual amplió los efectos de la concesión de amparo, para que la autoridad responsable dictara una nueva resolución en la que, conforme a los hechos de la demanda y prestaciones reclamadas, determinara el tipo de acción intentada y después analizara lo relativo a la legitimación activa en la causa y en el proceso, en los términos señalados.

<sup>5</sup> Resuelto por esta Primera Sala el 3 de octubre de 2018, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández (presidenta), en contra del emitido por el señor Ministro Cossío Díaz.

<sup>6</sup> "Artículo 585. Tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas:

"I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia;

"II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;

"III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este código, y

"IV. El fiscal general de la República."

**Artículos 587 y 588.** Véase *supra* nota 3.

**Artículo 589.** Son causales de improcedencia de la legitimación en el proceso, los siguientes:

"I. Que los miembros promoventes de la colectividad no hayan otorgado **su consentimiento** en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;

"..."





26. Al analizar el conjunto de las consideraciones expuestas por el Tribunal Colegiado Auxiliar del Estado de Sinaloa, se llega a la conclusión de que, si bien en principio, pareciera que su pronunciamiento en cuanto a la necesidad de cumplir con el requisito formal de señalar los treinta nombres de la colectividad afectada, lo hace exclusivamente respecto de las acciones individuales homogéneas; sin embargo, se advierte que también lo hizo en cuanto a las acciones colectivas en sentido estricto.

27. Esto es así, porque como se indicó, la demanda natural fue presentada como una acción de este tipo, es decir, **en sentido estricto**, y así fue tramitada tanto por el Juez natural, por el tribunal de alzada y por el Tribunal Unitario de amparo, siendo este último el que sostuvo que dicho requisito no era necesario en tratándose de **acciones colectivas en sentido estricto**, promovidas por alguna asociación civil.

28. En consecuencia, si bien es verdad que el Tribunal Colegiado Auxiliar del Estado de Sinaloa concedió el amparo para que la autoridad responsable analizara nuevamente la demanda presentada, a efecto de determinar conforme a las prestaciones reclamadas y hechos señalados el tipo de acción colectiva de que se trataba en realidad, lo cierto es que expuso lineamientos en la dirección de que, contrariamente a lo determinado por el Tribunal Unitario de amparo, el requisito formal de los treinta nombres es exigible tanto en acciones individuales homogéneas como en estricto sentido.

### **B. Criterio sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, ubicado en la Ciudad de México, al resolver el juicio de amparo directo 886/2017.**

29. Los siguientes antecedentes se obtienen de la sentencia del juicio de amparo directo 886/2017, resuelta en sesión de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, ubicado en la Ciudad de México.

30. **Juicio de origen.** \*\*\*\*\* , por conducto de sus apoderados, \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , promovió **acción colectiva individual homogénea** en contra de \*\*\*\*\* (en adelante \*\*\*\*\*), de la que reclamó, como prestación principal, el cumplimiento del contrato de



adhesión celebrado para la prestación del servicio público de telefonía e Internet, sin fallas las veinticuatro horas del día y todos los días del año.

**31. Auto de desechamiento.** Dicha demanda fue registrada bajo el número de expediente \*\*\*\*\* y **desechada** por el Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, mediante auto de siete de diciembre de dos mil dieciséis, **toda vez que consideró que la demanda debía contener los nombres de los miembros de la colectividad promovente (al menos treinta), al tratarse de una acción colectiva individual homogénea.**

**32. Apelación.** Inconforme con tal desechamiento, la asociación civil actora interpuso recurso de apelación, del cual conoció el Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa en la Ciudad de México, el que lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\* y el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete dictó sentencia en la que confirmó el auto recurrido.

**33. Amparo directo 886/2017.** Contra la sentencia de segunda instancia, \*\*\*\*\* , por conducto de sus apoderados legales, promovió juicio de amparo directo, del que conoció el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el que admitió a trámite la demanda de garantías y la registró con el número de expediente 886/2017.

**34.** La asociación civil quejosa alegó en sus conceptos de violación, en síntesis, que independientemente del tipo de acción colectiva intentada (difusa, en sentido estricto o individual homogénea), no está obligada a precisar los nombres, ni acreditar el consentimiento de al menos treinta miembros de la colectividad, porque dicho requisito no está previsto expresamente en la fracción III del artículo 585,<sup>7</sup> con relación a los diversos 619 y 620 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>8</sup> toda vez que esa representación no proviene de la voluntad de los miembros del grupo, sino de la propia ley.

<sup>7</sup> Véase *supra* nota 6.

<sup>8</sup> "**Artículo 619.** Por ser la representación común de interés público, las asociaciones civiles a que se refiere la fracción II del artículo 585, deberán registrarse ante el Consejo de la Judicatura Federal." "**Artículo 620.** Para obtener el registro correspondiente, dichas asociaciones deberán:  
"I. Presentar los estatutos sociales que cumplan con los requisitos establecidos en este título, y  
"II. Tener al menos un año de haberse constituido y acreditar que han realizado actividades inherentes al cumplimiento de su objeto social."



35. Asimismo, \*\*\*\*\* adujo que, de lo contrario, se atentaría contra el derecho de acceso a la justicia, por establecer candados a quienes el legislador otorgó legitimación activa, lo cual contraviene el espíritu de las acciones colectivas y el deber que tienen los juzgadores de interpretar las normas que rigen dichos procedimientos en favor de la protección de los derechos colectivos, para lo cual se deben elaborar estándares y guías de interpretación que conlleven el perfeccionamiento de los mismos, para que sean cada vez más ágiles, sencillos y flexibles, en aras de garantizar que las pretensiones de la colectividad gocen de un efectivo acceso a la justicia.

**36. Criterio.** El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito dictó sentencia en la que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, con base en las siguientes consideraciones:

**a)** Con independencia del tipo de acción que se promueva (difusa, en sentido estricto o individual homogénea), las asociaciones civiles a que se refiere el artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, no tienen la obligación de cumplir con el requisito formal previsto en el artículo 587, fracción III, del mismo ordenamiento, consistente en precisar los nombres de los miembros de la colectividad promovente, pues este requisito sólo es aplicable para el representante común de la colectividad, conformada por al menos treinta miembros, a que alude el citado artículo 585, fracción II, del referido ordenamiento.<sup>9</sup>

**b)** Lo anterior es así, porque la legitimación de las asociaciones civiles deriva de dicho artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como del registro ante el Consejo de la Judicatura Federal, otorgado en términos de los artículos 619 y 620 del ordenamiento señalado,<sup>10</sup> lo que la equipara a una persona moral de derecho público cuyo principal objeto es proteger a los consumidores.

**c)** De manera que, para promover una acción colectiva individual homogénea las asociaciones civiles no están sujetas al requisito de precisar los nombres de los integrantes de la colectividad "*promoventes de la demanda*", ya que

<sup>9</sup> Véase *supra* nota 6.

<sup>10</sup> Véase *supra* nota 8.



la demanda no la promueven los integrantes de la colectividad, sino el "*representante legal*" de la asociación civil, que cuenta con facultades suficientes para hacerlo, de acuerdo con el citado artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

d) Que arribó a tal conclusión, con base en criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidos en los siguientes precedentes: procedimiento denominado **solicitud de ejercicio de la facultad prevista en el artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Política del País**, expediente 4/2012, así como en los **amparos directos** 28/2013 y 34/2013.

## VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

37. De manera previa a verificar la actualización de los requisitos de existencia de la contradicción de tesis denunciada, conviene insertar el siguiente cuadro donde es posible advertir, de manera sintética, las decisiones adoptadas por los Tribunales Colegiados cuyas resoluciones integran el análisis de este asunto:

	Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región	Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
	AR 160/2021 (Sinaloa)	AD 886/2017 (Ciudad de México)
Supuesto fáctico	<b>Demanda.</b> ***** , promovió acción colectiva <b>en sentido estricto</b> , en la que demandó a diversas personas morales, entre ellas ***** , esencialmente, la declaración de que las bolsas de aire de sus vehículos son defectuosas y ponen en riesgo la salud y la vida de sus conductores y pasajeros.	<b>Demanda.</b> ***** , promovió acción colectiva <b>individual homogénea</b> , en la que demandó a la empresa ***** , esencialmente, el cumplimiento del contrato de adhesión celebrado para la prestación del servicio público de telefonía e Internet, sin fallas las veinticuatro horas del día y todos los días del año.



	<p><b>Desechamiento.</b> En la etapa de certificación, el Juez de Distrito desechó la demanda al no haberse indicado por lo menos treinta nombres de los integrantes de la colectividad afectada.</p> <p><b>Apelación.</b> El tribunal de alzada revocó la determinación anterior y ordenó la <b>admisión</b> de la demanda colectiva.</p> <p><b>Juicio de amparo indirecto.</b> En contra de dicha admisión, la empresa ***** promovió juicio de amparo indirecto, en el que alegó:</p> <p>a) Que la acción se encontraba prescrita.</p> <p>b) La falta de los treinta nombres de los integrantes de colectividad afectada.</p>	<p><b>Desechamiento.</b> En el primer auto el Juez de Distrito desechó la demanda al no haberse indicado por lo menos treinta nombres de los integrantes de la colectividad afectada.</p> <p><b>Apelación.</b> El tribunal de alzada confirmó tal decisión.</p> <p><b>Juicio de amparo directo.</b> ***** promovió juicio de amparo directo en contra de la decisión anterior, aduciendo, sustancialmente, que tal desechamiento transgredía su derecho de acceso a la justicia.</p>
<p><b>Resolución del juicio de amparo</b></p>	<p>El Tribunal Unitario de amparo concedió la protección constitucional a la empresa ***** , para el efecto de que se analizara de nueva cuenta el tema de la prescripción de la acción colectiva; y, en cuanto al tema de los treinta nombres, señaló que <b>este requisito no era necesario tratándose de una acción colectiva en sentido estricto promovida por una asociación civil.</b></p> <p><b>Recurso de revisión.</b> Aun inconforme, la empresa ***** interpuso recurso de revisión.</p>	<p>En este caso, el juicio de amparo se resolvió en única instancia, por tratarse de amparo directo, conforme al siguiente cuadro.</p>



<p><b>Arbitrio judicial del Tribunal Colegiado de Circuito</b></p>	<p><b>El Tribunal Colegiado modificó la concesión de amparo</b> para que se analizara nuevamente la demanda, a efecto de determinar, conforme a las prestaciones reclamadas y hechos señalados, el tipo de acción colectiva de que se trataba en realidad y, posteriormente, se resolviera el tema de los treinta nombres.</p> <p>Asimismo, dentro de las consideraciones, expuso que dicho requisito de los treinta nombres <b>sí es indispensable tanto en las acciones colectivas en sentido estricto, como en las individuales homogéneas, aun en el caso de ser promovidas por una asociación civil.</b></p>	<p><b>El Tribunal Colegiado concedió el amparo</b>, para que se admitiera la demanda, bajo el argumento de que <b>la asociación civil que promueva cualquier tipo de acción colectiva (en estricto sentido, individual homogénea o difusa), no debe señalar necesariamente en el escrito inicial, el nombre de los integrantes de la colectividad afectada, en tanto que su autorización para hacerlo deriva de la propia ley.</b></p>
--	---	--

**38.** Es importante señalar que, conforme a los criterios establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si existe o no la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se emitan en tesis jurisprudenciales.

**39.** Al respecto, esta Primera Sala considera que por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales, a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis de jurisprudencia.

**40.** Sirve de apoyo para esta determinación, la tesis aislada P. L/94, titulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",<sup>11</sup> y la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA

<sup>11</sup> Registro digital: 205420. Instancia: Pleno. Octava Época. Materia(s): común. Tesis: P. L/94. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35. Tipo: aislada.



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>12</sup>

**41.** Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos, debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por estos órganos.

**42.** Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en el producto del mismo.

**43.** En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados y no tanto los resultados que ellos arrojen, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas, no necesariamente contradictorias en términos lógicos, aunque sí en términos legales.

**44.** Entonces, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

**a)** Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través

<sup>12</sup> Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): común. Tesis: P./J. 72/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7. Tipo: jurisprudencia.



de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento, en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquiera otra cuestión jurídica en general y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

**45. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este requisito se cumple en el presente asunto, pues los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

**46.** El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo en revisión 160/2021, determinó que es necesario que se precise el nombre de todos los integrantes de la colectividad desde el escrito inicial de demanda, **cuando se promueve una acción colectiva individual homogénea, o bien, una en estricto sentido**, por una asociación civil sin fines de lucro. Lo anterior conforme a la interpretación sistemática de los artículos 585, 587, 588 y 589 del Código Federal de Procedimientos Civiles (*supra* nota 6).

**47.** Por su parte, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (Ciudad de México) al resolver el amparo directo 886/2017, y analizar los mismos preceptos, sostuvo que **independientemente del tipo de acción que se ejerza** (difusa, en sentido estricto o individual homogénea), las asociaciones civiles no tienen la obligación de cumplir con el requisito formal consistente en precisar en su demanda los nombres de los miembros de la colectividad





promovente, en virtud de que su legitimación para promover cualquier acción colectiva deriva de la propia ley.

48. Conforme a lo expuesto con antelación, se advierte que se encuentra acreditado **el primer requisito**, relativo a que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

**49. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito también se encuentra satisfecho, ya que mientras un Tribunal Colegiado determinó que las asociaciones civiles sí tienen la obligación de cumplir con el requisito formal, consistente en precisar en su demanda los nombres de los miembros de la colectividad promovente de la demandada, el otro determinó que no.

50. En el entendido de que el punto de toque sólo se da respecto a las **acciones colectivas en sentido estricto y las individuales homogéneas**, ya que si bien, el Tribunal Colegiado en Materia Civil de la Ciudad de México estableció su criterio con independencia de que se trate de una acción colectiva en sentido estricto, individual homogénea o difusa; el Tribunal Colegiado Auxiliar en el Estado de Sinaloa, sólo se pronunció respecto a la necesidad de ese requisito tanto **en la acción individual homogénea como en la de sentido estricto** y no así respecto de la difusa.

**51. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, las preguntas a resolver son las siguientes: **Tratándose de acciones colectivas individual homogénea o en sentido estricto, ¿las asociaciones civiles a que se refiere el artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, deben cumplir como requisito para su admisión, el de señalar en la demanda por lo menos treinta nombres de los miembros de la colectividad promovente? y, además de este requisito, ¿deben acreditar que dichos integrantes otorgaron su consentimiento para ser representados por la respectiva asociación civil?**



**52.** Ahora bien, antes de proceder al estudio del problema jurídico señalado, se hace la aclaración de las cuestiones que no serán materia de análisis, por no existir punto de contradicción al respecto.

**a)** La razonabilidad o no de exigir exactamente treinta miembros de la colectividad afectada, pues ninguno de los Tribunales Colegiados contendientes efectuó algún pronunciamiento sobre este tema.

**b)** El número de asociados necesarios para constituir una asociación civil que pretenda fungir como representante en acciones colectivas.

**53.** En cuanto a este último punto, se indica que el Tribunal Colegiado de la Ciudad de México, citó en apoyo de su determinación los siguientes precedentes emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: el procedimiento denominado *solicitud de ejercicio de la facultad prevista en el artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Política del País*, expediente 4/2012,<sup>13</sup> (cuya finalidad es la revisión de los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal) y los amparos directos 28/2013<sup>14</sup> y 34/2013.<sup>15</sup>

**54.** No obstante, tales asuntos no resuelven el problema aquí planteado, ya que en ellos se determinó que para la constitución de una asociación civil que pretenda actuar como representante de la colectividad, no es necesario que se conforme por treinta asociados, lo cual es un aspecto distinto a la materia de la presente contradicción, en la que no se resolverá acerca de las condiciones para la constitución de una asociación civil, sino de los requisitos formales para la presentación de una demanda colectiva, en específico, el de señalar por lo menos treinta nombres de miembros de la colectividad afectada.

<sup>13</sup> Resuelto el 12 de marzo de 2013, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas (ponente). Durante la discusión y votación no estuvo presente el señor Ministro presidente Silva Meza.

<sup>14</sup> Resuelto el 4 de diciembre de 2013, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo (presidente), y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

<sup>15</sup> Resuelto el 15 de enero de 2014, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los señores Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo (presidente).



## VII. ESTUDIO

**55. Criterio que debe prevalecer.** Las respuestas a estas interrogantes son afirmativas, esto es, que cuando una asociación civil pretenda ejercer una **acción colectiva individual homogénea o una en sentido estricto**, sí debe cumplir como requisito para la admisión de la demanda, con el señalamiento de por lo menos treinta nombres de los miembros de la colectividad promovente y, además, debe **acreditar que dichos integrantes otorgaron su consentimiento para ser representados por la respectiva asociación civil**, en atención a las siguientes consideraciones:

**56.** En primer lugar, conforme al artículo 581, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, una **acción colectiva individual homogénea** es aquella de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, **cuyos titulares** son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero **el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión**, con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable.

**57.** Por otra parte, una acción colectiva **en sentido estricto** es aquella de naturaleza **indivisible** que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una **colectividad determinada o determinable** con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado, en términos de lo que establece el artículo 581, fracción II, del citado Código Federal de Procedimientos Civiles.

**58.** Para mayor claridad, se transcribe el citado precepto 581, fracciones II y III.

"**Artículo 581.** Para los efectos de este código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:

"...



"II. Acción colectiva en sentido estricto: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

"III. Acción individual homogénea: Es aquella de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable."

**59.** Por su parte, el numeral 585 del mismo ordenamiento, establece que tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas, las siguientes personas:

"I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia;

"II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;

"III. Las **asociaciones civiles** sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este código, y

"IV. El fiscal general de la República."

**60.** Como se advierte de su contenido, la legitimación a la que se refiere el artículo anterior es la conocida como **ad procesum**, consistente en la facultad



otorgada por la ley de acudir al órgano jurisdiccional para iniciar la sustanciación de algún juicio o de una instancia.

**61.** Esta legitimación se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene la facultad para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ***ad causam*** que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio.

**62.** Por otro lado, esta legitimación en el proceso se actualiza, cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, **bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular.**<sup>16</sup>

**63.** Lo anterior es muy importante, pues aclara que en ocasiones una misma persona puede ser titular del derecho reclamado y a la vez estar facultado para instar el ejercicio de la acción correspondiente; es decir, contar tanto con legitimación en la causa como en el proceso, por ejemplo, cuando una persona mayor de edad, en su carácter de comprador, pretende reclamar el cumplimiento forzoso de un contrato de compraventa al vendedor, es un supuesto en el que coinciden en la misma persona ambas legitimaciones, ya que como parte compradora es a quien le asiste la titularidad de la acción de cumplimiento de contrato (legitimación en la causa), y al mismo tiempo, la ley lo faculta para comparecer por propio derecho, sin necesidad de contar con algún representante a iniciar el ejercicio de la acción respectiva (legitimación en el proceso).

<sup>16</sup> Registro digital: 196956. Instancia: Segunda Sala. Novena Época, Materias(s): común. Tesis: 2a./J. 75/97. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 351. Tipo: jurisprudencia. Rubro: "LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación *ad procesum* es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la *ad causam*, lo es para que se pronuncie sentencia favorable."



**64.** Cabe señalar que, en la hipótesis anterior, el titular de la acción puede elegir actuar por conducto de un representante legal, supuesto en el que el titular conserva ambas legitimaciones, y el apoderado solamente cuenta con legitimación en el proceso, derivada de la autorización otorgada por dicho titular de la acción.

**65.** Sin embargo, hay supuestos en los que la ley establece que el titular de la acción no está facultado para ejercer de forma directa la acción respectiva, sino que necesita de un representante legal para tal efecto; en estos casos, el titular sólo cuenta con legitimación en la causa, pero no en el proceso.

**66.** Un ejemplo muy claro de esta situación se observa en la materia penal, en la cual, por regla general, el afectado, titular del derecho a ser indemnizado por la comisión de un delito en su contra, por más agraviado que se sienta, no está autorizado por la ley para ejercer directamente la respectiva acción penal, sino que tal situación se encuentra reservada de forma exclusiva al Ministerio Público, de modo que si bien el afectado es a quien le asiste el derecho a la reparación de los daños causados, esto es, que cuenta con legitimación activa en la causa, no la tiene en el proceso, la cual se atribuye sólo al representante social.

**67.** Otro ejemplo, puede observarse cuando un menor de edad pretende demandar una pensión alimenticia a uno de sus padres, supuesto en el que no queda duda, de que es al menor a quien le corresponde el derecho a recibir los alimentos (legitimación en la causa); no obstante, carece de legitimación en el proceso, pues no está facultado para actuar directamente, sino que es necesario que cuente con un representante legal para tal efecto.

**68.** En los supuestos anteriores, queda claro que ni el representante del menor, ni el Ministerio Público, son quienes tienen derecho a recibir los beneficios de las acciones ejercidas, sino que exclusivamente tienen legitimación en el proceso; es decir, la facultad de iniciar el respectivo procedimiento judicial en representación del titular de la acción correspondiente.

**69.** Esto último es lo que ocurre en las acciones colectivas, en las que la ley separó la legitimación activa en la causa de la legitimación activa en el proceso, de manera que, es innegable que los titulares de la acción son los miem-



bros afectados de la colectividad, por ser a quienes les asiste el derecho de recibir los beneficios obtenidos del ejercicio de la acción, de modo que es a éstos a quienes corresponde la legitimación activa en la causa, con el requisito adicional de ser por lo menos treinta personas las afectadas, como se analizará en párrafos subsecuentes.

**70.** No obstante, y al margen de la gravedad del daño, la ley no faculta a los miembros afectados de una colectividad a instar por su propia cuenta el ejercicio de la acción respectiva, sino que, para tal efecto, necesariamente deben hacerlo a través de alguno de los representantes señalados en el citado artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es decir, a través de la Profeco, la Profepa, la Condusef, la Cofece, un representante común, alguna asociación civil o bien el fiscal general de la República.

**71.** Al respecto, cabe destacar que el artículo 586 del ordenamiento en cita<sup>17</sup> establece que dicha representación de la colectividad en el juicio se considera de interés público, de modo que el Juez deberá vigilar, de oficio, que esta representación sea adecuada durante la sustanciación del proceso, lo cual evidentemente busca garantizar la obtención de las mejores condiciones para los integrantes de la colectividad.

**72.** Ahora bien, en cuanto a la legitimación en la causa, para estar en aptitud de promover una acción colectiva, no basta con ser integrante de algún grupo afectado de forma común por determinada empresa, sino que, con funda-

<sup>17</sup> **Artículo 586.** La representación a que se refieren las fracciones II y III del artículo anterior, deberá ser adecuada.

"...

**"La representación de la colectividad en el juicio se considera de interés público. El Juez deberá vigilar de oficio que dicha representación sea adecuada durante la sustanciación del proceso.**

**"El representante deberá rendir protesta ante el Juez y rendir cuentas en cualquier momento a petición de éste.**

"En el caso de que durante el procedimiento dejare de haber un legitimado activo o aquéllos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 585 no cumplieran con los requisitos referidos en el presente artículo, el Juez de oficio o a petición de cualquier miembro de la colectividad, abrirá un incidente de remoción y sustitución, debiendo suspender el juicio y notificar el inicio del incidente a la colectividad en los términos a que se refiere el artículo 591 de este código.

"..."



mento en el artículo 588, fracción III,<sup>18</sup> tratándose de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, deben existir necesariamente treinta miembros en la colectividad, entre otros requisitos.

**73.** Al respecto, en la resolución del **juicio de amparo directo 36/2017**,<sup>19</sup> en lo que aquí interesa, esta Primera Sala precisó que tales exigencias no son de naturaleza formal, sino sustancial, pues de inicio, el legislador los identificó como de "*legitimación en la causa*" respecto de la parte accionante (legitimación activa), que conforme a la doctrina jurídica, es una condición necesaria para obtener sentencia favorable, la cual entraña que en un procedimiento judicial sólo pueda figurar como parte, aquel que tenga un interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga un interés contrario,<sup>20</sup> es decir, aquel que conforme a la ley tenga la posibilidad de obtener una sentencia favorable a sus pretensiones, pues la legitimación en la causa se identifica con la vinculación que existe entre un derecho reconocido en la ley y aquel que legítimamente lo puede invocar a su favor.

**74.** Asimismo, se determinó que el requisito relativo a que la colectividad se integre por treinta miembros, previsto en la fracción III del citado artículo, *estaba orientado a verificar que la demanda de acción colectiva realmente tuviere posibilidades de prosperar.*

**75.** Por tanto, en esa ejecutoria se resolvió que el estudio de los requisitos del artículo 588, era sólo un análisis **de idoneidad y pertinencia**, para constatar que la acción y sus pretensiones tienen bases suficientes para sustanciarse,

<sup>18</sup> Véase *supra* nota 3.

<sup>19</sup> Resuelto por esta Primera Sala el 3 de julio de 2019, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Piña Hernández quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, y de los señores Ministros Aguilar Morales quien manifestó que está con el sentido, pero en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo (ponente), Gutiérrez Ortiz Mena quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y presidente Ministro González Alcántara Carrancá quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

<sup>20</sup> Código Federal de Procedimientos Civiles. "**Artículo 1o.** Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

"Actuarán, en el juicio, los mismos interesados o sus representantes o apoderados, en los términos de la ley. En cualquier caso, los efectos procesales serán los mismos, salvo prevención en contrario. "Se exceptúan de lo señalado en los párrafos anteriores, cuando el derecho o interés de que se trate sea difuso, colectivo o individual de incidencia colectiva. En estos casos, se podrá ejercitar en forma colectiva, en términos de lo dispuesto en el libro quinto de este código."





ante la trascendencia de la acción colectiva, que una vez admitida, sus repercusiones ya no se limitan sólo a los miembros de la colectividad inicial y al demandado, sino que potencialmente la colectividad puede incrementarse, y con ello, los intereses en juego, pudiendo enfrentar el demandado una responsabilidad masiva, lo que hacía viable que el juzgador verificara la seriedad y el fundamento de la acción ejercida *mediante una aproximación lógica* de la pretensión y su sustento, y la existencia de causas que pudieran impedirla, o por el contrario, por la ausencia de determinadas circunstancias que, debido al tipo de acción ejercitada **debían verificarse antes de la admisión de la misma**, pues a nada práctico conduciría admitir una demanda, si desde el inicio se puede advertir que de ningún modo podría prosperar.

**76.** Como puede observarse, esta exigencia se encuentra contemplada de manera general e independientemente de la persona que la colectividad afectada elija como su representante, de las establecidas en el citado artículo 585, de manera que, al margen de que la demanda sea promovida por alguna de las instituciones públicas previstas en la fracción I de dicho precepto, por el fiscal general de la República, por algún representante común o por alguna asociación civil, **invariablemente** se debe cumplir con este requisito, para que se actualice la legitimación activa en la causa.

**77.** Sin que sea factible pretender hacer una diferencia según el representante de que se trate, ya que son dos aspectos regulados de forma separada, el primero referente a la **legitimación activa en el proceso**, respecto del cual cada tipo de representante debe cumplir con ciertas condiciones y, el segundo, perteneciente a la **legitimación activa en la causa**.

**78.** En ese sentido, ya se estableció que las exigencias señaladas para poder fungir como representante de una colectividad, en el caso de las asociaciones civiles, el no perseguir fines de lucro y estar registradas ante el Consejo de la Judicatura Federal, entre otras, pertenecen al ámbito de la legitimación en el proceso; es decir, son requisitos establecidos para estar en aptitud de promover una demanda de este tipo, en representación de determinada colectividad afectada, de modo que, no tienen ninguna incidencia en cuanto a los requerimientos para que se configure la legitimación activa en la causa, por ser dos aspectos independientes.



79. Así, por ejemplo, el artículo 163 de la Ley General de Sociedades Mercantiles<sup>21</sup> establece que, para exigir la responsabilidad del administrador, debe conformarse un grupo de accionistas que comprendan por lo menos el veinticuatro por ciento del capital social, requisito que evidentemente corresponde a la legitimación activa en la causa y que, por tanto, debe cumplirse, con independencia de si los accionistas deciden promover su demanda por propio derecho o bien a través de un apoderado legal, cuestión esta última perteneciente a la legitimación en el proceso.

80. Ahora bien, la necesidad de establecer en la demanda el nombre de las personas que integran la colectividad afectada, por lo menos treinta, a quienes corresponde la titularidad de la acción (legitimación activa en la causa), se trata de un requisito establecido expresamente en el artículo 587 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

81. Por su importancia, a continuación, se transcribe este precepto.

**"Artículo 587. La demanda deberá contener:**

"I. El tribunal ante el cual se promueve;

"II. **El nombre del representante legal**, señalando los documentos con los que acredite su personalidad;

"III. **En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto y las individuales homogéneas, los nombres de los miembros de la colectividad promoventes de la demanda;**

<sup>21</sup> **"Artículo 163.** Los accionistas que representen el veinticinco por ciento del capital social, por lo menos, podrán ejercitar directamente la acción de responsabilidad civil contra los administradores, siempre que se satisfagan los requisitos siguientes:

"I. Que la demanda comprenda el monto total de las responsabilidades en favor de la sociedad y no únicamente el interés personal de los promoventes; y,

"II. Que, en su caso, los actores no hayan aprobado la resolución tomada por la Asamblea General de Accionistas sobre no haber lugar a proceder contra los administradores demandados.

"Los bienes que se obtengan como resultado de la reclamación serán percibidos por la sociedad."



"IV. Los documentos con los que la actora acredita su representación de conformidad con este título;

"V. El nombre y domicilio del demandado;

"VI. La precisión del derecho difuso, colectivo o individual homogéneo que se considera afectado;

"VII. El tipo de acción que pretende promover;

"VIII. Las pretensiones correspondientes a la acción;

"IX. Los hechos en que funde sus pretensiones y las circunstancias comunes que comparta la colectividad respecto de la acción que se intente;

"X. Los fundamentos de derecho, y

"XI. En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, las consideraciones y los hechos que sustenten la conveniencia de la sustanciación por la vía colectiva en lugar de la acción individual.

"El Juez podrá prevenir a la parte actora para que aclare o subsane su demanda cuando advierta la omisión de requisitos de forma, sea obscura o irregular, otorgándole un término de cinco días para tales efectos.

"El Juez resolverá si desecha de plano la demanda en los casos en que la parte actora no desahogue la prevención, no se cumplan los requisitos previstos en este título, o se trate de pretensiones infundadas, frívolas, o temerarias."

**82.** Como se observa, este artículo, al igual que el ya analizado 588, también prevé de manera general los requisitos esenciales que debe contener una demanda colectiva, entre ellos, el nombre del representante legal (fracción II), así como el nombre de los integrantes de la colectividad afectada (fracción III); es decir, sin hacer ninguna diferencia en cuanto al representante de la colectividad que promueva la demanda, de modo que ya sea que se trate de alguna de las instituciones públicas referidas en la fracción I del artículo 585, de un representante común, de una asociación civil o bien del fiscal general de la República,



en cualquier caso, al presentar la demanda correspondiente, ésta debe cumplir con dichos requisitos esenciales, recobrando aplicación el principio de que en donde la ley no distinga, no puede hacerlo el juzgador ni el particular, en atención a un elemental derecho de igualdad.

**83.** Lo anterior, deja en evidencia que la respuesta a la interrogante formulada debe ser en sentido afirmativo, esto es, que aun cuando la demanda sea presentada por una asociación civil, si se trata de una acción colectiva en sentido estricto o individual homogénea, ésta debe contener necesariamente el nombre de los integrantes de la colectividad actora, por lo menos treinta, para poder ser admitida.

**84.** En razón de que las exigencias para constituirse como una asociación civil con facultades para promover demandas colectivas (ausencia de fin lucrativo y registro ante el Consejo de la Judicatura Federal, entre otras), pertenecen al ámbito de la legitimación procesal, aspecto que es independiente de los requisitos para configurar la legitimación activa en la causa, así como los elementos formales que debe contener una demanda, los cuales se establecen de manera general, sin atender al tipo de representante que presente la demanda, y sin que se advierta motivo para efectuar alguna diferencia.

**85.** Cabe señalar, que el requerimiento del nombre de los integrantes de la colectividad actora, así como el del representante legal, es un aspecto mínimo y lógico que debe cumplir cualquier demanda, pues de esto dependen diversas circunstancias relacionadas tanto con situaciones procesales como de fondo; verbigracia, corroborar que el representante cumpla con los requisitos respectivos, o bien, que los integrantes de la colectividad efectivamente existan y sean las personas afectadas, así como de permitir a la demandada ejercer a cabalidad su derecho de defensa, de modo que, tal exigencia se encuentra contemplada prácticamente para cualquier tipo de procedimiento judicial, sólo por citar algunos, el artículo 108, fracción I, de la Ley de Amparo,<sup>22</sup> establece que en la

<sup>22</sup> **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;

"..."



demanda debe señalarse el nombre del quejoso y, en su caso, el de su representante legal; por su parte el artículo 322, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>23</sup> indica que en la demanda se expresará el nombre del actor; el artículo 14, fracción I, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo,<sup>24</sup> también prevé que en la demanda debe precisarse el nombre del accionante.

**86.** Por otra parte, con fundamento en el artículo 589, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>25</sup> tratándose de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, además de la indicación de los nombres en la demanda, deberá acreditarse que éstos otorgaron su consentimiento para ser representados por la respectiva asociación civil, pues la falta de esta situación constituye causa de improcedencia de la legitimación en el proceso.

**87.** Lo anterior es así, porque dicho requisito al igual que el previamente analizado, se encuentra previsto de manera general, es decir, sin hacer ninguna diferencia en cuanto al tipo de representante de que se trate.

**88.** Al respecto, al resolver el **amparo directo 8/2020**,<sup>26</sup> esta Primera Sala estableció que en aras de la sencillez, flexibilidad y economía procesal que requieren las acciones colectivas, el consentimiento de los miembros de la colectividad para la promoción de la demanda y la designación o nombramiento de su representante debe constar fehacientemente por escrito, y acompañarse a la demanda, ya sea en un documento único suscrito por al menos treinta miembros o en documentos individuales donde cada miembro manifieste su consentimiento, en un número mínimo de treinta.

<sup>23</sup> **Artículo 322.** La demanda expresará:

"...

"II. El nombre del actor y el del demandado."

<sup>24</sup> **Artículo 14.** La demanda deberá indicar:

"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.

"..."

<sup>25</sup> Véase *supra* nota 6

<sup>26</sup> Resuelto por esta Primera Sala el 9 de septiembre de 2020, por unanimidad de votos, de las señoras Ministras Piña Hernández (ponente) y Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reservó el derecho de formular voto concurrente.



**89.** Que dicho documento o documentos de designación de representante no requieren cumplir con las formalidades que para el mandato exige la legislación sustantiva civil.

**90.** Así como que también es posible que los miembros de la colectividad (por lo menos treinta) opten por suscribir directamente la demanda en su carácter de parte actora formal y material, y en ella hagan la designación de su representante, para que actúe en su nombre en los actos procesales posteriores.

**91.** Cabe señalar, que tales consideraciones se hicieron respecto del representante común previsto en la fracción II del artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, estos lineamientos también se consideran aplicables respecto a las asociaciones civiles, ya que en estos aspectos existe identidad de razón, pues el artículo 589, fracción I, del citado código adjetivo, que prevé el requisito de demostrar el consentimiento de los integrantes de la colectividad actora, no hace distinción en cuanto al tipo de representante de que se trate.

**92.** Ahora bien, el Tribunal Colegiado en la Ciudad de México sostiene que cuando la acción colectiva individual homogénea es promovida por una asociación civil, no es necesario que en la demanda se señalen los nombres de por lo menos treinta integrantes de la colectividad afectada, bajo el principal argumento de que la legitimación de estas asociaciones deriva directamente del artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como de su registro ante el Consejo de la Judicatura Federal, lo que aduce, la equipara a una persona moral de derecho público, cuyo principal objeto es proteger a los consumidores, además de que dicho requisito no es factible, ya que quien promueve la demanda es la asociación y no la colectividad.

**93.** No obstante, como se demostró en párrafos anteriores, el citado artículo 585, únicamente confiere a las personas ahí previstas la legitimación activa en el proceso; esto es, que sólo las faculta para representar a la colectividad afectada dentro del juicio correspondiente, pero de ninguna manera les concede la titularidad del derecho reclamado, la cual siempre recaerá en las personas que resintieron la afectación y a quienes corresponde recibir la reparación reclamada.

**94.** En ese sentido, las exigencias señaladas por la ley para estar en aptitud de actuar como representantes de la colectividad, en el caso de las asociacio-



nes civiles, son necesarias exclusivamente para tal efecto; es decir, que éstas puedan actuar como representantes de la colectividad, pero no tienen ninguna incidencia o implicación respecto de los requisitos para configurar la legitimación activa en la causa, entre ellos la necesidad de que el grupo afectado sea de cuando menos treinta personas, así como de los requisitos esenciales que debe contener toda demanda de acción colectiva, como el referente a la precisión del nombre, tanto del representante como de los integrantes de la colectividad afectada, ya que son aspectos y situaciones completamente distintas la una de la otra.

**95.** Además de que, como se indicó, tanto los requisitos para la actualización de la legitimación activa en la causa, así como los que debe contener la demanda, se encuentran redactados de manera general, sin hacer alguna diferencia, según el tipo de representante que promueva la demanda, pues se insiste, si la ley no hace distinciones, el Juez ni el particular tienen la posibilidad de hacerlas, en atención a un elemental derecho de igualdad.

**96.** Por otra parte, la situación de que en las acciones colectivas en estricto sentido e individuales homogéneas se permita que durante la sustanciación del juicio y aún en la etapa de ejecución se vayan adhiriendo más integrantes a la colectividad afectada, no elimina el requisito de que desde la presentación de la demanda exista por lo menos un grupo de treinta integrantes, pues no existe ninguna previsión legal en ese sentido.

**97.** Esto es así, porque la adhesión de las personas que consideren haber resultado afectadas con motivo de los actos que se atribuyan a la demandada en el juicio de acción individual homogénea o en estricto sentido que partan, desde luego, de circunstancias comunes con la colectividad a la que pretendan adherirse, tiene su origen en que el mecanismo bajo el cual se reguló, tanto la tramitación de la acción individual homogénea como la de en estricto sentido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, corresponde a lo que en el ámbito doctrinario se considera como el sistema denominado "*opt in*". Bajo el cual la defensa en el procedimiento colectivo se realiza únicamente a favor de aquellas personas que hubieren manifestado su voluntad expresa para formar parte del respectivo juicio colectivo.

**98.** Tal mecanismo es distinto al sistema conocido como "*opt out*", en el que la defensa se realiza a nombre de todas las personas que pudieren haber resul-



tado afectadas con motivo de la conducta que se atribuye a la parte demandada, aun cuando no hubieren manifestado su consentimiento expreso; esto es, todas las personas quedan automáticamente incluidas en el juicio colectivo de que se trate, con excepción de aquellas que expresamente hubieren manifestado su voluntad de ser excluidas del procedimiento.

**99.** De esta manera, es posible identificar al primer sistema (*opt in*) como **de suscripción o incorporación voluntaria**, toda vez que se requiere del consentimiento del interesado para formar parte del juicio colectivo, y al segundo (*opt out*) como un sistema **universal o de inclusión**, en tanto que en éste quedan comprendidos de forma automática todos los afectados, sin necesidad de expresar su adhesión.

**100.** La diferencia sustancial de estos modelos, según lo determinó está Primera Sala en el amparo directo en revisión 726/2020,<sup>27</sup> radica en los efectos que tendrá la sentencia, concretamente sobre la condena que, en su caso, deba ser efectivamente pagada por la parte demandada; en tanto que, bajo el mecanismo **de suscripción o incorporación voluntaria** (*opt in*) la parte demandada únicamente pagaría las indemnizaciones de aquellas personas que se hubieren adherido expresamente al procedimiento, cantidad que con cierta probabilidad sería menor a los daños totales que efectivamente hubiere generado, tomando en cuenta que muchos de los afectados podrían no adherirse al juicio colectivo por problemas de información, dispersión, apatía, por mencionar algunos. Caso contrario de lo que sucede con el modelo **universal o de inclusión** (*opt out*) en el que la parte demandada sería obligada al pago total de los daños que hubiere generado.<sup>28</sup>

**101.** Por tanto, en atención al sistema **de suscripción o incorporación voluntaria** (*opt in*) que impera en nuestro ordenamiento jurídico, la exigibilidad

<sup>27</sup> Resuelto por esta Primera Sala el 13 de enero de 2021, por mayoría de tres votos los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, en contra de los emitidos por la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pardo Rebolledo (ponente).

<sup>28</sup> *Collective redress in the Member States of the European Union*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, octubre 2018, páginas 22-27.





de los nombres de las personas que representan la colectividad es completamente lógico, pues la sola posibilidad de la adhesión, por sí misma, se trata de un aspecto futuro e incierto, en el cual si bien podría darse el escenario de que muchas personas se sumaran a la demanda colectiva, también existe la posibilidad que ninguna lo hiciera, lo que es muy relevante, pues de no exigir la identificación de un grupo desde el inicio del procedimiento, podría dar lugar a tramitar todo un procedimiento, sin que al final exista una persona que pueda recibir la indemnización obtenida, lo cual implicaría la sustanciación de juicios infructuosos, situación que no es aceptable, dada la enorme cantidad de recursos del Estado que se invierten para solventar la administración de justicia.

**102.** Además de que tal situación permitiría abusos por parte de las asociaciones, ya que aun sin existir una colectividad afectada, podrían realizar actos indebidos con finalidades ajenas a su constitución, situación que, incluso, se consideró en la exposición de motivos, correspondiente a la adopción de este tipo de acciones, en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

**103.** En efecto, en la iniciativa publicada en la Gaceta Parlamentaria No. 134 el siete de septiembre de dos mil diez, se señaló que eran necesarias una serie de reglas y medidas específicas tendientes a establecer una regulación suficiente que permitieran la defensa de los intereses colectivos pero que a la vez evitarán distorsiones o fraudes procesales:

"En relación con las **asociaciones civiles sin fines de lucro** a quienes se les otorga legitimación para promover el procedimiento especial colectivo, debe precisarse que con la finalidad de evitar que se constituyan organizaciones que sólo sirvan para la promoción de un determinado juicio colectivo, **evitar chantajes y otro tipo de conductas indeseables que pudieran distorsionar la finalidad del procedimiento colectivo**, la presente iniciativa contempla una serie de reglas y medidas específicas tendientes a establecer una regulación suficiente que por un lado permita la creación de organizaciones civiles cuya (sic) especializadas en la promoción y defensa de los derechos colectivos, pero por otro lado, evitar, como se ha dicho, **distorsiones o fraudes procesales que lesionen los intereses de la colectividad.**"

**104.** Atento a ello, es posible considerar que la voluntad del legislador estuvo encaminada a proteger la defensa de los intereses colectivos, pero a través de reglas y mecanismos que evitaran el abuso de dichos medios de defensa.



**105.** Por otra parte, es verdad que todos los requisitos impuestos a las asociaciones civiles para estar en aptitud de promover una acción colectiva, en especial su registro ante el Consejo de la Judicatura Federal, tienen como finalidad garantizar que este tipo de personas morales no incurra en situaciones de conflicto de intereses, así como que se conduzcan con diligencia, probidad y apego a la ley en el desarrollo de sus actividades; sin embargo, se reitera que el hecho de que una asociación cumpla con tales requisitos, sólo tiene el alcance de facultarla para que, en su caso, pueda fungir como representante de una colectividad afectada.

**106.** No obstante, tal situación es insuficiente para relevarla de cumplir con los requerimientos generales para la presentación de una demanda, como el que ahora nos ocupa, referente al señalamiento de cuando menos treinta miembros de la colectividad titular de la acción ejercida, pues como se demostró en párrafos anteriores, se trata de aspectos distintos e independientes el uno del otro, con un contenido propio, de manera que no es factible confundirlos.

**107.** Una posición contraria, podría llevar al extremo de sostener que por el solo hecho de que una asociación reúna todos los requisitos para actuar como representante legal de una colectividad, en especial su registro ante el Consejo de la Judicatura Federal, ya no se encuentra obligada a cumplir, por ejemplo, con los diversos requisitos formales para la presentación de una demanda,<sup>29</sup> tales como: i) el tribunal ante el cual se promueve; ii) el nombre del representante legal; iii) **los nombres de los miembros de la colectividad promoventes de la demanda**; iv) los documentos con los que la actora acredita su representación; v) el nombre y domicilio del demandado; vi) la precisión del derecho que se considera afectado; vii) el tipo de acción que pretende promover; viii) las pretensiones reclamadas; ix) los hechos en que funde sus pretensiones, entre otros.

**108.** Lo cual no es aceptable, pues cada uno de estos requisitos tiene su propia finalidad y se encuentran previstos de forma genérica, independientemente del representante que promueva la demanda, de modo que, ya sea que se trate de alguna de las instituciones públicas referidas en la fracción I del

<sup>29</sup> Véase *supra* nota 3.



artículo 585, de un representante común, de una asociación civil o bien del fiscal general de la República, en cualquier caso, al presentar la demanda correspondiente, esta debe cumplir con dichos requisitos esenciales, en aplicación del principio de que en donde la ley no distingue, no puede hacerlo el juzgador ni el particular, que a su vez descansa en el derecho a la igualdad, que debe existir entre los distintos tipos de representante legal.

**109.** Por su parte, la mayor o menor dificultad para conformar un grupo de por lo menos treinta personas afectadas, se trata de una posición subjetiva, que puede variar en cada caso, de modo que tampoco sería suficiente para eliminar tal requisito, además de que como se indicó, en párrafos anteriores, la razonabilidad o no de esta exigencia rebasa el objetivo de la presente contradicción de tesis.

**110.** La situación de verificar desde la recepción de la demanda el señalamiento de por lo menos treinta personas que integran la colectividad afectada, no significa una transgresión a la regla de que las cuestiones de legitimación activa en la causa deben analizarse hasta el dictado de la sentencia definitiva o, incluso, en la etapa de certificación, ya que para tales momentos efectivamente se reservan aquellas situaciones que deben ser valoradas conforme al cúmulo de pruebas aportadas; sin embargo, el señalamiento de los nombres de las personas indicadas **se trata de un requisito elemental** que debe contener toda demanda colectiva y que puede constarse de una simple lectura del escrito correspondiente.

**111.** Finalmente, no pasa desapercibido para esta Primera Sala, que la fase de verificación del cumplimiento de los requisitos de procedencia es en la etapa de certificación; sin embargo, no es dable admitir que sería hasta ese momento, cuando se podría analizar si la asociación civil acreditó la existencia de por lo menos treinta miembros de la colectividad afectada, para tener por satisfecha la legitimación activa en la causa, pues como se vio, este requisito elemental es de admisibilidad, el cual está previsto para toda demanda colectiva, por lo que debe constatararse de una simple lectura del escrito correspondiente.

**112.** En el entendido de que la demandada, una vez que conozca el nombre de las personas reclamantes, podría estar en aptitud de ejercer su derecho de



defensa, desvirtuando, por ejemplo, la veracidad de los nombres señalados, o bien, el consentimiento para ejercer en su nombre la acción colectiva, mediante las pruebas correspondientes, lo cual se analizaría precisamente en la etapa de certificación, de modo que al no expresarse el nombre de los integrantes de la colectividad actora desde la presentación de la demanda, se estaría coartando el derecho de defensa de la enjuiciada, lo cual tampoco puede aceptarse en atención al principio de contradicción y garantía de audiencia.

113. Cabe señalar, que al resolver el amparo directo 4/2018,<sup>30</sup> se expusieron consideraciones en el mismo sentido que las antes señaladas.

### VIII. DECISIÓN

114. Conforme a las consideraciones expuestas, deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios siguientes:

ACCIONES COLECTIVAS INDIVIDUAL HOMOGÉNEA O EN ESTRICTO SENTIDO. LA ASOCIACIÓN CIVIL QUE LAS PROMUEVA DEBE PRECISAR EN LA DEMANDA EL NOMBRE DE POR LO MENOS TREINTA INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD ACTORA COMO REQUISITO DE LEGITIMACIÓN PARA SU ADMISIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron asuntos en los que analizaron la necesidad de que en la demanda de una acción colectiva individual homogénea o en estricto sentido, se señalen al menos treinta nombres de los miembros de la colectividad afectada, cuando la acción relativa es promovida por las asociaciones civiles a que se refiere el artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles. Además, arribaron a posiciones contradictorias, pues uno de ellos sostuvo que sí es necesario cumplir con este requisito en atención a que es un aspecto que forma parte de la legitimación activa en la causa, mientras que el otro concluyó que ese señalamiento no es necesario, bajo la consideración esencial de que al estar la asociación registrada ante el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra exenta de tal exigencia.

<sup>30</sup> Véase *supra* nota 5.



Criterio jurídico: La asociación civil que promueva una acción colectiva individual homogénea o una en estricto sentido debe precisar en la demanda el nombre de por lo menos treinta integrantes de la colectividad actora porque se trata de un requisito formal de la demanda y de la legitimación activa en la causa, lo cual resulta ajeno a las condiciones para actuar como representante, pues esto último se refiere exclusivamente a la legitimación en el proceso.

Justificación: Del análisis sistemático de los artículos 585 a 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles que regulan la sustanciación de las acciones colectivas, se arriba a la conclusión de que son distintas la legitimación en el proceso, la legitimación en la causa y los requisitos formales de una demanda colectiva. La primera corresponde con la facultad de actuar como representante de una colectividad afectada dentro del juicio respectivo. Por su parte, la legitimación en la causa consiste en la titularidad del derecho reclamado, es decir, quienes deben recibir los beneficios de la acción ejercida. Finalmente, los requisitos formales de la demanda en términos del artículo 587 del referido ordenamiento constituyen aquellas exigencias establecidas en la ley que debe cumplir cualquier persona que pretenda ejercer una acción colectiva, los cuales tienen su propia y específica finalidad (el tribunal ante el cual se promueve, el nombre del representante legal, los de los miembros de la colectividad promoventes de la demanda, entre otros). Por lo tanto, aun cuando la demanda sea presentada por una asociación civil, si se trata de una acción colectiva en sentido estricto o individual homogénea, con apoyo en el artículo 588, fracción III, del citado código adjetivo, necesariamente debe contener el nombre de al menos treinta de los integrantes de la colectividad actora para poder ser admitida. Lo anterior es debido a que las exigencias para constituirse como una asociación civil con facultades para promover demandas colectivas pertenecen al ámbito de la legitimación procesal, aspecto que es independiente de los requisitos para configurar la legitimación activa en la causa, así como los elementos formales que debe contener una demanda, los cuales se establecen de manera general, sin atender al tipo de representante que presente la demanda, y sin que se advierta motivo para efectuar alguna diferencia. Además, si bien en nuestro régimen jurídico opera el sistema de suscripción o incorporación voluntaria (*opt in*) que permite a los afectados adherirse a la acción incluso después de haberse dictado la sentencia, tal circunstancia no deja de ser un aspecto futuro e incierto, de manera que podría darse el escenario de que muchas personas se sumaran



a la demanda colectiva, pero también existe la posibilidad de que ninguna lo hiciera, lo que es muy relevante porque de no exigir la identificación de un grupo específico de la colectividad afectada desde el inicio del procedimiento llevaría a tramitar todo un juicio, sin que al final exista una persona que pueda recibir la indemnización obtenida, lo cual implicaría la sustanciación de juicios infructuosos y podría generar una situación que no es aceptable dada la enorme cantidad de recursos que se invierten para solventar la administración de justicia.

ACCIONES COLECTIVAS INDIVIDUAL HOMOGÉNEA O EN ESTRICTO SENTIDO. LA ASOCIACIÓN CIVIL QUE LAS PROMUEVA, ADEMÁS DE LA INDICACIÓN DE LOS NOMBRES EN LA DEMANDA DE LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD AFECTADA, DEBE ACREDITAR QUE ÉSTOS OTORGARON SU CONSENTIMIENTO PARA SER REPRESENTADOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron asuntos en los que analizaron la necesidad de que en la demanda de una acción colectiva individual homogénea o en estricto sentido, se señalen al menos treinta nombres de los miembros de la colectividad afectada, cuando la acción relativa es promovida por las asociaciones civiles a que se refiere el artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, y arribaron a posiciones contradictorias, pues uno de ellos sostuvo que sí es necesario cumplir con este requisito, en atención a que es un aspecto que forma parte de la legitimación activa en la causa, mientras que el otro concluyó que ese señalamiento no es necesario, bajo la consideración esencial de que al estar la asociación registrada ante el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra exenta de tal exigencia.

Criterio jurídico: La asociación civil que promueva una acción colectiva individual homogénea o una en estricto sentido, además de precisar en la demanda el nombre de por lo menos treinta integrantes de la colectividad actora, debe acreditar que éstos dieron su consentimiento para ser representados por la respectiva asociación civil, pues la falta de esta situación constituye una causa de improcedencia de la legitimación en el proceso.

Justificación: El artículo 589, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que tratándose de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, es causa de improcedencia de la legitimación en el



proceso el que los miembros de la colectividad no hayan otorgado su consentimiento. Debido a ello, para la admisión de una demanda de acción colectiva presentada por alguna asociación civil, además de la indicación de los nombres de los integrantes de la colectividad, la promovente debe acreditar que éstos dieron su consentimiento para ser representados en el juicio colectivo. Lo anterior, porque dicho requisito se encuentra previsto de forma genérica en la disposición analizada, sin hacer distinción en cuanto al tipo de representante de que se trate, por lo que debe prevalecer el principio de derecho de que en donde la ley no distingue no es dable distinguir. Además, porque dicha exigencia constituye un elemento que permitirá a la demandada tener certeza de quiénes se ostentan como los integrantes de la colectividad afectada y, en su caso, oponer las defensas y excepciones correspondientes en cuanto a la personalidad de la asociación civil que presente la demanda. En el entendido de que, en aras de la sencillez, flexibilidad y economía procesal que requieren las acciones colectivas, el consentimiento de los miembros de la colectividad para la promoción de la demanda y la designación de su representante no requiere cumplir con las formalidades que para el mandato exige la legislación sustantiva civil, sino que basta que conste fehacientemente, por escrito y se acompañe a la demanda, ya sea en un documento único suscrito por al menos treinta miembros o en documentos individuales en los que cada integrante manifieste por separado su consentimiento. Incluso, es posible que los miembros de la colectividad opten por suscribir directamente la demanda en su carácter de parte actora formal y material, y en ella hagan la designación de la asociación civil que autorizan para que los represente, y actúe en su nombre en los actos procesales posteriores.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en términos de lo expuesto en el apartado VI.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último apartado.

TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.



**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos jurisdiccionales en cita 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 de los párrafos cincuenta y tres, cincuenta y cuatro, sesenta y seis, sesenta y ocho, setenta y seis, ochenta y dos, ciento siete y ciento ocho, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

Firman la Ministra presidenta de la Sala y 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 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.**

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ACCIONES COLECTIVAS INDIVIDUAL HOMOGÉNEA O EN ESTRICTO SENTIDO. LA ASOCIACIÓN CIVIL QUE LAS PROMUEVA, ADEMÁS DE LA INDICACIÓN DE LOS NOMBRES EN LA DEMANDA DE LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD AFECTADA, DEBE ACREDITAR QUE ÉSTOS OTORGARON SU CONSENTIMIENTO PARA SER REPRESENTADOS.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron asuntos en los que analizaron la necesidad de que en la demanda de una acción colectiva individual homogénea o en estricto sentido, se señalen al menos





treinta nombres de los miembros de la colectividad afectada, cuando la acción relativa es promovida por las asociaciones civiles a que se refiere el artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, y arribaron a posiciones contradictorias, pues uno de ellos sostuvo que sí es necesario cumplir con este requisito, en atención a que es un aspecto que forma parte de la legitimación activa en la causa, mientras que el otro concluyó que ese señalamiento no es necesario, bajo la consideración esencial de que al estar la asociación registrada ante el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra exenta de tal exigencia.

**Criterio jurídico:** La asociación civil que promueva una acción colectiva individual homogénea o una en estricto sentido, además de precisar en la demanda el nombre de por lo menos treinta integrantes de la colectividad actora, debe acreditar que éstos dieron su consentimiento para ser representados por la respectiva asociación civil, pues la falta de esta situación constituye una causa de improcedencia de la legitimación en el proceso.

**Justificación:** El artículo 589, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que tratándose de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, es causa de improcedencia de la legitimación en el proceso el que los miembros de la colectividad no hayan otorgado su consentimiento. Debido a ello, para la admisión de una demanda de acción colectiva presentada por alguna asociación civil, además de la indicación de los nombres de los integrantes de la colectividad, la promovente debe acreditar que éstos dieron su consentimiento para ser representados en el juicio colectivo. Lo anterior, porque dicho requisito se encuentra previsto de forma genérica en la disposición analizada, sin hacer distinción en cuanto al tipo de representante de que se trate, por lo que debe prevalecer el principio de derecho de que en donde la ley no distingue no es dable distinguir. Además, porque dicha exigencia constituye un elemento que permitirá a la demandada tener certeza de quiénes se ostentan como los integrantes de la colectividad afectada y, en su caso, oponer las defensas y excepciones correspondientes en cuanto a la personalidad de la asociación civil que presente la demanda. En el entendido de que, en aras de la sencillez, flexibilidad y economía procesal que requieren las



acciones colectivas, el consentimiento de los miembros de la colectividad para la promoción de la demanda y la designación de su representante no requiere cumplir con las formalidades que para el mandato exige la legislación sustantiva civil, sino que basta que conste fehacientemente, por escrito y se acompañe a la demanda, ya sea en un documento único suscrito por al menos treinta miembros o en documentos individuales en los que cada integrante manifieste por separado su consentimiento. Incluso, es posible que los miembros de la colectividad opten por suscribir directamente la demanda en su carácter de parte actora formal y material, y en ella hagan la designación de la asociación civil que autorizan para que los represente, y actúe en su nombre en los actos procesales posteriores.

#### 1a./J. 47/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 224/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 16 de febrero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se apartó de algunos párrafos, 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: María Elena Corral Goyeneche y Werther Bustamante Sánchez.

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

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo en revisión 207/2020 (cuaderno auxiliar 160/2021) dictado en auxilio del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, en el que determinó que era necesario que se precisara el nombre de todos los integrantes de la colectividad desde el escrito inicial de demanda, cuando se promueve una acción colectiva individual homogénea por una asociación civil sin fines de lucro. Lo anterior conforme a la interpretación sistemática de los artículos 585, 587, 588 y 589 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y,

El sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 886/2017, en el que, al analizar los mismos preceptos, sostuvo que independientemente del tipo de acción que se



ejerza (difusa, en sentido estricto o individual homogénea), las asociaciones civiles no tienen la obligación de cumplir con el requisito formal consistente en precisar en su demanda los nombres de los miembros de la colectividad promovente, en virtud de que su legitimación para promover cualquier acción colectiva deriva de la propia ley.

Tesis de jurisprudencia 47/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cuatro de mayo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **ACCIONES COLECTIVAS INDIVIDUAL HOMOGÉNEA O EN ESTRICTO SENTIDO. LA ASOCIACIÓN CIVIL QUE LAS PROMUEVA DEBE PRECISAR EN LA DEMANDA EL NOMBRE DE POR LO MENOS TREINTA INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD ACTORA COMO REQUISITO DE LEGITIMACIÓN PARA SU ADMISIÓN.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron asuntos en los que analizaron la necesidad de que en la demanda de una acción colectiva individual homogénea o en estricto sentido, se señalen al menos treinta nombres de los miembros de la colectividad afectada, cuando la acción relativa es promovida por las asociaciones civiles a que se refiere el artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles. Además, arribaron a posiciones contradictorias, pues uno de ellos sostuvo que sí es necesario cumplir con este requisito en atención a que es un aspecto que forma parte de la legitimación activa en la causa, mientras que el otro concluyó que ese señalamiento no es necesario, bajo la consideración esencial de que al estar la asociación registrada ante el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra exenta de tal exigencia.

Criterio jurídico: La asociación civil que promueva una acción colectiva individual homogénea o una en estricto sentido debe precisar en la demanda el nombre de por lo menos treinta integrantes de la colectividad actora porque se trata de un requisito formal de la demanda y de la legitimación activa en la causa, lo cual resulta ajeno a las condiciones para actuar como representante, pues esto último se refiere exclusivamente a la legitimación en el proceso.



Justificación: Del análisis sistemático de los artículos 585 a 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles que regulan la sustanciación de las acciones colectivas, se arriba a la conclusión de que son distintas la legitimación en el proceso, la legitimación en la causa y los requisitos formales de una demanda colectiva. La primera corresponde con la facultad de actuar como representante de una colectividad afectada dentro del juicio respectivo. Por su parte, la legitimación en la causa consiste en la titularidad del derecho reclamado, es decir, quienes deben recibir los beneficios de la acción ejercida. Finalmente, los requisitos formales de la demanda en términos del artículo 587 del referido ordenamiento constituyen aquellas exigencias establecidas en la ley que debe cumplir cualquier persona que pretenda ejercer una acción colectiva, los cuales tienen su propia y específica finalidad (el tribunal ante el cual se promueve, el nombre del representante legal, los de los miembros de la colectividad promoventes de la demanda, entre otros). Por lo tanto, aun cuando la demanda sea presentada por una asociación civil, si se trata de una acción colectiva en sentido estricto o individual homogénea, con apoyo en el artículo 588, fracción III, del citado código adjetivo, necesariamente debe contener el nombre de al menos treinta de los integrantes de la colectividad actora para poder ser admitida. Lo anterior es debido a que las exigencias para constituirse como una asociación civil con facultades para promover demandas colectivas pertenecen al ámbito de la legitimación procesal, aspecto que es independiente de los requisitos para configurar la legitimación activa en la causa, así como los elementos formales que debe contener una demanda, los cuales se establecen de manera general, sin atender al tipo de representante que presente la demanda, y sin que se advierta motivo para efectuar alguna diferencia. Además, si bien en nuestro régimen jurídico opera el sistema de suscripción o incorporación voluntaria (*opt in*) que permite a los afectados adherirse a la acción incluso después de haberse dictado la sentencia, tal circunstancia no deja de ser un aspecto futuro e incierto, de manera que podría darse el escenario de que muchas personas se sumaran a la demanda colectiva, pero también existe la posibilidad de que ninguna lo hiciera, lo que es muy relevante porque de no exigir la identificación de un grupo específico de la colectividad afectada desde el inicio del procedimiento llevaría a tramitar todo un juicio, sin que al final exista una persona que pueda recibir la indemnización obtenida, lo cual implicaría la sustanciación de juicios infructuosos y podría generar una situación que no



es aceptable dada la enorme cantidad de recursos que se invierten para solventar la administración de justicia.

### 1a./J. 46/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 224/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 16 de febrero de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se apartó de algunos párrafos, 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: María Elena Corral Goyeneche y Werther Bustamante Sánchez.

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

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo en revisión 207/2020 (cuaderno auxiliar 160/2021) dictado en auxilio del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, en el que determinó que era necesario que se precisara el nombre de todos los integrantes de la colectividad desde el escrito inicial de demanda, cuando se promueve una acción colectiva individual homogénea por una asociación civil sin fines de lucro. Lo anterior conforme a la interpretación sistemática de los artículos 585, 587, 588 y 589 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y,

El sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 886/2017, en el que, al analizar los mismos preceptos, sostuvo que independientemente del tipo de acción que se ejerza (difusa, en sentido estricto o individual homogénea), las asociaciones civiles no tienen la obligación de cumplir con el requisito formal consistente en precisar en su demanda los nombres de los miembros de la colectividad promovente, en virtud de que su legitimación para promover cualquier acción colectiva deriva de la propia ley.

Tesis de jurisprudencia 46/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cuatro de mayo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 4 de julio de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY EN LA MATERIA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO HA SIDO LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA, AUN SI SOBREVIENE UNA RESOLUCIÓN DE REVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES QUE LA CONFIRMA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 13 DE OCTUBRE DE 2021. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, 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: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JOSÉ ALBERTO MOSQUEDA VELÁZQUEZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al 13 de octubre de 2021, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 1/2021 denunciada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 155/2020, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 101/2018, 118/2018, 261/2018, 628/2017 y 341/2018.

La problemática jurídica que debe resolver esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la denuncia de contradicción de tesis es existente para emitir un criterio jurisprudencial que defina si



en el juicio de amparo en que el acto reclamado es la imposición de la prisión preventiva en el proceso penal, una futura resolución que confirma la subsistencia de la misma hace improcedente su estudio constitucional en términos del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.<sup>1</sup>

## I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido el 5 de enero de 2021, vía MINTER, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio que sostuvo, al resolver el amparo en revisión 155/2020, frente al criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 101/2018, 118/2018, 261/2018, 628/2017 y 341/2018, de los que derivó la tesis de jurisprudencia XVII. 1o.P.A. J/28,<sup>2</sup> de rubro: "MEDIDA CAUTELAR DE PRISIÓN PREVENTIVA. SI EN EL AMPARO INDIRECTO SE RECLAMA SU IMPOSICIÓN Y ANTES DE QUE SE RESUELVA EL JUICIO, EN DIVERSA AUDIENCIA SE DECLARA SU SUBSISTENCIA, ELLO NO ACTUALIZA LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIONES XVI Y XXI, DE LA LEY DE LA MATERIA."

## II. TRÁMITE

2. **Admisión y trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de 12 de enero de 2021, el presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de la contradicción de tesis bajo el registro 1/2021; asimismo, requirió al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, que remitiera la versión digitalizada de las ejecutorias de los amparos en revisión 101/2018, 118/2018, 261/2018, 628/2017 y 341/2018, e informara si continuaba vigente su criterio; luego, determinó el envío de los autos

<sup>1</sup> Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; ..."

<sup>2</sup> Tesis de jurisprudencia XVII. 1o.P.A. J/28 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página 2039, con número de registro digital: 2020305.



para su estudio a esta Primera Sala con turno a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

3. **Trámite ante la Primera Sala.** Por acuerdo de 29 de enero de 2021, la Ministra presidenta de esta Primera Sala remitió los autos a la ponencia del Ministro ponente para el proyecto de resolución.

### III. COMPETENCIA

4. Atento a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, esta Primera Sala es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en virtud de que se relaciona con la materia penal y se suscita entre dos Tribunales Colegiados de distinto circuito.

5. Al respecto, resulta aplicable la tesis aislada del Pleno de esta Suprema Corte P. I/2012 (10a.),<sup>3</sup> 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)."

### IV. LEGITIMACIÓN

6. La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes. Lo anterior, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución, así como 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9, con número de registro digital: 2000331.





## V. CONSIDERACIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

7. Para verificar la existencia de la contradicción entre los criterios que sustentaron los aludidos órganos de control constitucional, es necesario hacer una breve relatoría de los antecedentes de los asuntos que cada uno de ellos resolvió, así como de las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron sus respectivas posturas.

### **a) Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 155/2020**

8. La quejosa presentó demanda de amparo indirecto, en la que reclamó, entre otros actos, *"la indebida retención de la quejosa en prisión preventiva necesaria, cuya vigencia se encuentra vencida dentro del proceso penal 101/2020"*.

9. El Juez de amparo, respecto de ese acto, negó la suspensión, al estimar que "su dictado constituye un acto consumado y su revisión será materia del fondo del asunto".

10. Inconforme con la anterior determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja. El Tribunal Colegiado de Circuito la declaró fundada, reasumió jurisdicción y concedió suspensión provisional, asimismo, ordenó al Juez de amparo abrir por duplicado y por separado el incidente de suspensión correspondiente.

11. Seguido el trámite del juicio de amparo 208/2020, se celebró la audiencia constitucional y se dictó la sentencia correspondiente en la que se concedió el amparo solicitado por la quejosa.

12. En contra de la anterior determinación, la Fiscalía contra el Combate a la Corrupción de Veracruz, como parte tercero interesada, interpuso recurso de revisión.

13. El tribunal de amparo de segunda instancia resolvió que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de



Amparo,<sup>4</sup> al estimar que habían cesado los efectos de la primera determinación reclamada sobre la prisión preventiva de la quejosa, pues hubo luego una siguiente determinación del Juez penal en el proceso penal acusatorio que confirmó la prisión preventiva, la cual fue también reclamada en un siguiente juicio de amparo indirecto.

14. En principio, el Tribunal Colegiado de Circuito precisó que las documentales en que se sustentó la existencia del acto reclamado y constancias posteriores, aun cuando no las hubiera tenido a la vista el Juez de amparo al dictar la sentencia recurrida, debían admitirse y valorarse como pruebas supervenientes, al estar relacionadas con la actualización de una causa de improcedencia del juicio de amparo.

15. El Juez de Distrito de origen remitió al Tribunal Colegiado de Circuito copias de lo actuado dentro del diverso juicio de amparo 415/2020, de las que se advertía que la quejosa interpuso demanda de amparo en la que reclamó "la resolución emitida dentro de la audiencia de revisión de medidas cautelares de fecha 24 de julio de 2020, en la cual se dejó vigente la medida cautelar de prisión preventiva justificada en mi contra" y su ejecución.

16. El tribunal de amparo de segunda instancia estimó que de las constancias remitidas se desprendía que el Juez penal de Control responsable, al rendir su informe justificado en juicio de amparo 415/2020, acompañó copia certificada del "Acta mínima de revisión de medida cautelar del proceso penal 101/2020", de 24 de julio de 2020, mediante la cual se confirmó la prisión preventiva materia del juicio de amparo 208/2020.

17. Con base en ello, concluyó que la medida cautelar de prisión preventiva fijada en audiencia inicial –materia de estudio en el juicio de amparo de origen– quedó sin efecto, y con motivo de la nueva situación legal tuvo por actualizada la improcedencia de carácter superveniente del juicio de amparo, conforme al artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

<sup>4</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; ..."



18. Para ese órgano jurisdiccional, cesaron los efectos del acto reclamado bajo la consideración de que la resolución emitida en audiencia inicial –reclamada en el juicio de origen– fue sustituida procesalmente por la siguiente resolución que constituyó un nuevo acto reclamado en el siguiente juicio de amparo. Estimó que no sería factible que subsistieran dos resoluciones en dos juicios de amparos distintos, pues ello, podría dar lugar al dictado de sentencias contradictorias.

19. Así, concluyó que la resolución de la revisión de la prisión preventiva substituyó procesalmente la primera dictada en audiencia inicial, lo que impedía decidir sobre esta inicialmente reclamada. Preciso que para considerarse que cesaron los efectos del acto reclamado por sustitución procesal, es innecesario que tenga que revocarse o modificarse la prisión preventiva, pues aun cuando se confirme, sus efectos cesan, en razón de que son cancelados jurídicamente, y aunque materialmente sigan produciendo consecuencias semejantes a las derivadas de la prisión preventiva inicial, ahora éstos tienen su origen en el nuevo pronunciamiento, lo que actualizaba, a su juicio, la improcedencia del juicio de amparo en los términos ya descritos.

**b) Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 101/2018, 118/2018, 261/2018, 628/2017 y 341/2018**

20. En este apartado, sólo se sintetizan las consideraciones correspondientes al primer juicio de amparo indirecto en revisión, al ser jurídica y sustancialmente iguales a las sostenidas en los otros recursos de revisión, de los que devino luego la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Colegiado de Circuito.

21. La parte quejosa promovió demanda de amparo contra "la medida cautelar de prisión preventiva que me fuera impuesta ...". Se dio trámite a la demanda y celebrada la audiencia constitucional, se dictó la sentencia correspondiente en la que se sobreseyó en el juicio de amparo.

22. En desacuerdo, la quejosa interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado de Circuito calificó de fundados los agravios de la quejosa, al estimar incorrecta la determinación del Juez de Distrito de sobreseer en el juicio de am-



paro con base en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo. De las constancias que conforman el juicio de amparo de origen, advirtió que la medida cautelar de prisión preventiva que le fue impuesta a la quejosa, fue confirmada en posteriores audiencias.

23. Bajo estas premisas, el Tribunal Colegiado de Circuito concluyó que no cesaron los efectos del acto reclamado, dado que la persona quejosa continuaba sujeta a prisión preventiva, por tanto, el acto reclamado sigue afectando el derecho humano a la libertad personal que se estima vulnerado.

24. Para el Tribunal Colegiado de Circuito no puede estimarse que cesaron los efectos del acto reclamado, pues para ello es requisito sine qua non que se revoque el acto o se constituya una situación jurídica que definitivamente destruya el acto reclamado, de manera tal que se reponga al quejoso en el goce de la garantía violada. Para este tribunal es necesario que se destruyan todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación, como si se hubiera concedido la protección constitucional, de tal manera que ya no agravie al quejoso, lo que en el caso no ocurre pues subsiste la medida de prisión preventiva.

25. Así, al no tener por actualizada la causal de improcedencia, el tribunal de amparo de segunda instancia revocó la sentencia recurrida para analizar el estudio constitucional sobre la subsistencia de la prisión preventiva de la quejosa.

26. De los referidos amparos en revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito emitió la tesis de jurisprudencia XVII.1o.P.A. J/28 (10a.),<sup>5</sup> de rubro y texto siguientes:

"MEDIDA CAUTELAR DE PRISIÓN PREVENTIVA. SI EN EL AMPARO INDIRECTO SE RECLAMA SU IMPOSICIÓN, Y ANTES DE QUE SE RESUELVA EL JUICIO, EN DIVERSA AUDIENCIA SE DECLARA SU SUBSISTENCIA, ELLO NO ACTUALIZA LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIONES XVI Y XXI, DE LA LEY DE LA MATERIA. El artículo 153, párrafo

<sup>5</sup> Tesis de jurisprudencia XVII.1o.P.A. J/28 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página 2039, con número de registro digital: 2020305.



primero, del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento. Asimismo, de acuerdo con el diverso numeral 161 del propio código, las decisiones judiciales relativas a las medidas cautelares pueden revisarse cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron su imposición, a petición de las partes. Así, las medidas cautelares son el instrumento para garantizar la efectividad del proceso y su característica más importante es la temporalidad, ya que perviven hasta en tanto se decida el fondo del asunto o desaparezcan las condiciones que le dieron origen; por tanto, tendrán vigencia hasta el dictado de la sentencia, siempre que no sean revocadas, sustituidas o modificadas con antelación. Ahora bien, si se reclama la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva, y antes de que se resuelva el juicio de amparo, se celebra diversa audiencia en la que, al revisar la medida cautelar a petición del imputado y su defensor, se declara subsistente por haberse prorrogado, en virtud de que no han variado las circunstancias por las que fue impuesta, ello no actualiza las causas de improcedencia previstas en el artículo 61, fracciones XVI y XXI, de la Ley de Amparo ya que, por un lado, esas medidas dejan de tener vigencia hasta que se dicta sentencia ejecutoria y el agravio subsiste de forma continuada mientras persista la afectación al derecho humano a la libertad personal, por lo que sí es posible restituir al quejoso en el goce de su derecho fundamental violado. Además, si se estimara que la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva ha quedado consumada de modo irreparable por el solo hecho de que ya transcurrió la data de su vencimiento, se perdería de vista que ésta tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de las determinaciones que se emiten en el proceso, garantizar la presencia del imputado y la seguridad de las víctimas, es decir, su naturaleza accesoria y temporal, porque su finalidad no es sancionatoria ni está dirigida a resocializar al acusado, ni a prevenir el delito, sino que su propósito es puramente procesal –asegurar el resultado exitoso del proceso penal–. Y, por otro, para estimar que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la cesación de efectos del acto reclamado, es requisito sine qua non que se revoque el acto o se constituya una situación jurídica que definitivamente destruya la que dio motivo al amparo, de manera que se reponga al quejoso en el goce del derecho violado, es decir, es necesario que se destruyan todos sus efectos total e incondicionalmente, de modo que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitu-



cional, como si se hubiera otorgado el amparo, para que ya no agravie al quejoso y disfrute del derecho afectado por el acto de autoridad, lo que no ocurre en el caso, pues si se atiende a que la medida cautelar de prisión preventiva impuesta continúa vigente, es evidente que la afectación a la esfera jurídica del quejoso no ha cesado."

## VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

27. Para verificar la existencia de la presente contradicción de tesis, esta Primera Sala se apoya en el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL,<sup>6</sup>

<sup>6</sup> De dicha contradicción de tesis emanó la jurisprudencia P./J. 72/2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones 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



al considerarse que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

1o. Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

2o. Dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

28. Así, la finalidad de dicha determinación es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a las personas, pues para ello fue creada la figura jurídica de la contradicción de tesis en la Constitución.

29. A su vez, esta Primera Sala<sup>7</sup> ha determinado que para que exista oposición de posturas entre Tribunales Colegiados de Circuito, se debe verificar:

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>7</sup> Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un prin-



i. Que los tribunales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que, apoyados de arbitrio judicial, efectuaran un ejercicio interpretativo adoptando cualquier método;

ii. Que entre los ejercicios interpretativos efectuados por los órganos jurisdiccionales haya, al menos, un razonamiento que verse sobre un mismo problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

iii. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

cipio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

Asimismo, tiene aplicación la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, con número de registro digital: 165076, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."





30. Al respecto, se debe precisar que la indicada disparidad está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean idénticas o de que tales criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia.

31. Bajo el marco jurídico precedente, esta Primera Sala considera que en el caso se cumplen los requisitos que dan lugar a la existencia de la contradicción de tesis, en el orden siguiente:

32. **1o. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas que resolvieron, realizaron un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, tal como quedó advertido de las consideraciones reseñadas en el apartado precedente de la presente resolución.

33. En efecto, ambos tribunales se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración y recurrieron a su arbitrio judicial para determinar si en el juicio de amparo indirecto en que el acto reclamado es la imposición de la prisión preventiva, una futura resolución que confirma la subsistencia de esta hace improcedente su estudio constitucional, en términos del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

34. **2o. Punto de toque y discrepancia entre los criterios interpretativos.** Bajo los datos destacados en el punto precedente, esta Primera Sala también advierte que en los ejercicios realizados por los Tribunales Colegiados de Circuito en el establecido tramo interpretativo, se ha dado un punto de toque, pues sendos Tribunales Colegiados de Circuito fijaron posturas diametralmente opuestas sobre la procedencia o no del juicio de amparo indirecto, en términos del precepto citado, para revisar constitucionalmente la prisión preventiva impuesta inicialmente a la parte quejosa, en el supuesto en que la misma fuera luego confirmada en una diversa resolución dejándola subsistente.

35. Para el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, si en el juicio de amparo se reclama la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva y, luego, se resuelve mantener su sub-



sistencia en una siguiente resolución por el Juez penal responsable, esto no hace improcedente el estudio de la primera, precisamente, porque la misma no ha sido modificada ni revocada, sino que permanece la materia de la misma y sigue afectando a la parte quejosa en los mismos términos; por ello, no ha cesado en sus efectos. Por ello, emitió la tesis de jurisprudencia XVII.1o.P.A. J/28 (10a.),<sup>8</sup> de rubro: "MEDIDA CAUTELAR DE PRISIÓN PREVENTIVA. SI EN EL AMPARO INDIRECTO SE RECLAMA SU IMPOSICIÓN, Y ANTES DE QUE SE RESUELVA EL JUICIO, EN DIVERSA AUDIENCIA SE DECLARA SU SUBSISTENCIA, ELLO NO ACTUALIZA LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIONES XVI Y XXI, DE LA LEY DE LA MATERIA."

36. En cambio, para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, la sola revisión de la prisión preventiva por el Juez responsable, independientemente de que confirme la subsistencia que de la misma decretó en su origen, hace improcedente el juicio de amparo, según su óptica, porque aquélla cesó en sus efectos, en términos del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

**37. 3o. Cuestionamiento que surge con motivo de la contradicción de tesis.** Como puede observarse, de la discrepancia entre los criterios anteriores, el tercer requisito también se satisface. Las posturas divergentes de los Tribunales Colegiados contendientes generan ante esta Primera Sala una interrogante precisa que deberá ser resuelta para fijar la postura a seguir por los tribunales de amparo sobre la procedencia o no del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, cuando la quejosa reclama que le fue impuesta la medida cautelar de prisión preventiva, más luego el Juez penal responsable confirma la subsistencia que de la misma en una siguiente resolución; bajo tales términos, debe responderse si la prisión preventiva ha cesado en sus efectos, o bien, procede su estudio constitucional en el juicio de amparo cuando la persona imputada la sigue manteniendo en forma ininterrumpida desde su imposición de origen en el proceso penal.

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia XVII.1o.P.A. J/28 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página 2039, con número de registro digital: 2020305.



## VII. ESTUDIO DE FONDO

38. Corresponde a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar la respuesta al cuestionamiento jurídico planteado para que prevalezca con carácter de jurisprudencia y defina si en el juicio de amparo en que el acto reclamado es la imposición de la prisión preventiva en el proceso penal, una futura resolución que confirma la subsistencia de ésta hace improcedente su estudio constitucional en términos del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.<sup>9</sup>

39. En principio, hay que destacar que en los juicios de amparo de los que devino esta contradicción de tesis, la materia de los actos reclamados fue la misma: la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva en el proceso penal instaurado a las personas imputadas. A su vez, en ambos juicios de amparo también ocurrió que dicha prisión preventiva fue luego revisada en los juicios penales de origen, mas se determinó la subsistencia de ésta para las personas que la padecían.

40. Toca ahora determinar si dicha prisión preventiva, cuando subsiste en el proceso penal, debe ser o no analizada constitucionalmente en el juicio de amparo en las anteriores condiciones.

41. Para esta Primera Sala, la respuesta es evidentemente afirmativa: la prisión preventiva debe ser analizada constitucionalmente conforme a su impugnación en el juicio de amparo, esto es, desde que fue impuesta a la persona quejosa y la impugnó, más aun cuando, además, ha permanecido en el proceso penal instaurado en su contra.

42. Claramente, si la prisión preventiva reclamada en el juicio de amparo por quien la sufre aún subsiste conforme al avance y su eventual revisión en el proceso penal, es imperativo su estudio conforme al parámetro de control de regularidad constitucional. La libertad personal se reconoce y protege como

<sup>9</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; ..."



derecho humano de primer rango tanto en la Constitución Federal (artículos 1o., 14 y 16) como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 7). Así, su tutela debe ser la más amplia posible, conforme a la fuente jurídica que mejor la garantice y sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en concordancia con el sistema constitucional, es decir, a partir del estricto cumplimiento de garantías a favor de la persona; más aún, cuando la limitación al derecho humano de libertad personal por tan grave medida cautelar es de carácter excepcionalísimo y su escrutinio del más estricto rigor.<sup>10</sup>

43. Por lo anterior, se impone a los tribunales de amparo un mayor y estricto escrutinio en la revisión de la prisión preventiva, precisamente cuando subsiste en perjuicio de la persona que ha instado la acción constitucional, lo que, incluso, amerita un análisis más estricto desde su origen como acto reclamado, cuando además se ha mantenido la privación a su libertad durante el proceso penal; esto, tanto por la especial gravedad y afectación a este derecho humano de primer rango de tutela constitucional como porque la prisión preventiva que limita al mismo es de carácter excepcionalísimo.

44. Por consecuencia, si la prisión preventiva subsiste, resultaría un contrasentido estimar que su estudio constitucional es improcedente so pretexto de que la misma ha cesado en sus efectos en términos del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, sólo porque dicha medida pudiera ser revisada eventualmente en el proceso penal, pero finalmente mantenida en perjuicio de la persona quejosa que la sufre en un centro de reclusión.

45. Es claro que luego de que la persona impugna la prisión preventiva para su análisis constitucional en el juicio de amparo comenzará a sufrirla en un centro de reclusión. En este contexto, no debe perderse de vista que la revisión de tan grave y excepcional medida debe ser constante, ya a instancia de parte, ya de manera oficiosa. De esto resulta que el avance natural del proceso penal y

<sup>10</sup> Ver tesis 1a. CXCIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 547, con número de registro digital: 2006478, de rubro: "LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL."



la necesidad de la revisión de la prisión preventiva en el mismo no puede constituir un impedimento para su estudio constitucional en el juicio de amparo conforme a su reclamo de origen, si la misma se ha mantenido y continúa afectando real y sustancialmente a la persona que la ha impugnado.

46. En este sentido, la procedencia del juicio de amparo es clara, conforme a la finalidad de este medio de control constitucional, así como de la necesaria revisión constitucional de la prisión preventiva y sus efectos, los cuales no pueden estimarse que han cesado por otro acto intraprocesal si, precisamente, mantuvo su imposición de origen, de modo que sólo puede entenderse que la prisión preventiva cesó en sus efectos si fue modificada o interrumpida, pero no mientras subsista desde su imposición en el proceso penal.

47. En todo caso, precisamente bajo el parámetro de control de regularidad constitucional sobre el derecho humano de la libertad personal frente a la prisión preventiva como medida cautelar de carácter excepcional, corresponde a la autoridad de amparo analizar la validez o no de la misma, desde su imposición y todos los efectos durante su vigencia en el proceso penal, lo que implica verificar la coherencia del orden constitucional y armonizar la protección de los derechos humanos de la persona imputada en convergencia con los principios constitucionales del proceso penal. En tales condiciones puede, incluso, allegarse de todos los datos para salvaguardar los derechos de la persona que está bajo su tutela constitucional, y con mayor razón cuando hablamos de derechos humanos de primer rango frente a una medida excepcional como es la prisión preventiva.

48. Sobre la excepcionalidad de la prisión preventiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en el *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador* que la prisión preventiva tiene un carácter excepcional dada su severidad:<sup>11</sup>

"74. La Corte considera indispensable destacar que la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional, en virtud de que

<sup>11</sup> *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador*, sentencia de 24 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), páginas 25 y 26.



se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática.<sup>12</sup>

"75. Igualmente, el tribunal considera que la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva.<sup>13</sup> La prolongación arbitraria de una prisión preventiva la convierte en un castigo cuando se inflige sin que se haya demostrado la responsabilidad penal de la persona a la que se le aplica esa medida."

49. En el *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la prisión preventiva debe justificarse en cada caso concreto y que en ningún caso la aplicación de tal medida cautelar puede ser determinada por el tipo de delito:<sup>14</sup>

"81. En el presente caso, pese a que el artículo 93 de la Constitución de Honduras determina que "[a]ún con auto de prisión, ninguna persona puede ser llevada a la cárcel ni detenida ... si otorga caución suficiente", el artículo 433 del Código de Procedimientos Penales sólo permitía la concesión de dicho beneficio en el supuesto de delitos que 'no merezca[n] pena de reclusión que pase de cinco años'. La pena aplicable por tráfico ilícito de drogas, del que se acusó a la presunta víctima, era de 15 a 20 años de reclusión. En razón de ello, la privación de la libertad a que fue sometido el señor Alfredo López Álvarez fue también consecuencia de lo dispuesto en la legislación procesal penal. Dicha legislación ignoraba la necesidad, consagrada en la Convención Americana, de que la prisión preventiva se justificara en el caso concreto, a través de una ponderación de los elementos que concurran en éste, y que en ningún caso la aplicación de tal medida cautelar sea determinada por el tipo de delito que se impute al individuo."

50. En el *Caso Palamara Vs. Chile*, mencionó nuevamente la relación existente entre el derecho humano a la libertad personal y la prisión preventiva, destacando las condiciones que mínimamente debe cumplir esta última, para que pueda ser considerada como justificada:

<sup>12</sup> Cfr. *Caso Tibi*, *supra* nota 6, párrafo 106; y *Caso "Instituto de Reeducación del Menor"*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, No. 112, párrafo 228. (La referencia es de la propia sentencia).

<sup>13</sup> Cfr. *Caso Tibi*, *supra* nota 6, párrafo 180; y *Caso Suárez Rosero*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C, No. 35, párrafo 77. (La referencia es de la propia sentencia).

<sup>14</sup> *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, sentencia de 1 de febrero de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), página 41.



"196. La convención establece en su artículo 7.1 que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Asimismo, la convención establece en el artículo 7.2 la posibilidad de restringir el derecho a la libertad personal por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal).<sup>15</sup>

"197. La Corte ha establecido en su jurisprudencia que las medidas cautelares que afectan, entre otras, la libertad personal del procesado tiene un carácter excepcional, ya que se encuentran limitadas por el derecho a la presunción de inocencia y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática.<sup>16</sup>

"198. En ocasiones excepcionales, el Estado puede ordenar la prisión preventiva cuando se cumpla con los requisitos necesarios para restringir el derecho a la libertad personal, existan indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la culpabilidad de la persona sometida a un proceso y que sea estrictamente necesaria para asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludirá la acción de la justicia.<sup>17</sup> De esta forma, para que se respete la presunción de inocencia al ordenarse medidas restrictivas de la libertad es preciso que el Estado fundamente y acredite la existencia, en el caso concreto, de los referidos requisitos exigidos por la convención.

"212. En la jurisdicción militar chilena, al parecer, la prisión preventiva procede como regla y no como excepción. De las normas del Código de Justicia Militar y del Código Procesal Penal aplicado al señor Palamara Iribarne que regulan la prisión preventiva se desprende que al momento de emitir el auto de procesamiento el Juez puede conceder la excarcelación al procesado sin caución alguna cuando 'el delito de que se trata está sancionado únicamente con

<sup>15</sup> *Cfr. Caso Acosta Calderón, supra* nota 189, párrafo 57; *Caso Tibi, supra* nota 206, párrafo 98; y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C, No. 110, párrafo 83. (La referencia es de la propia sentencia).

<sup>16</sup> *Cfr. Caso Acosta Calderón, supra* nota 189, párrafo 74; *Caso Tibi, supra* nota 206, párrafo 180; y *Caso Ricardo Canese, supra* nota 172, párrafo 153. (La referencia es de la propia sentencia).

<sup>17</sup> *Cfr. Caso Acosta Calderón, supra* nota 189, párrafo 111; *Caso Tibi, supra* nota 206, párrafo 180; y *Caso Ricardo Canese, supra* nota 172, párrafo 153. (La referencia es de la propia sentencia).



penas pecuniarias o privativas de derechos, o con una pena privativa o restrictiva de la libertad de duración no superior a la de presidio menor en su grado mínimo'. Es decir, la libertad condicional es un 'beneficio' que el Juez puede otorgar al procesado cuando se reúnen ciertos requisitos exigidos por la ley, partiendo de la premisa de la privación de su libertad como regla."

51. Con este tipo de argumentos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos enfatiza que la prisión preventiva es una limitante del derecho humano a la libertad personal, por lo que la misma debe ser excepcional para que, entre otras cosas, no pierda su naturaleza cautelar y no sea utilizada como medida punitiva por los Estados. Queda claro que encuentra que el derecho a la presunción de inocencia y los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, son las salvaguardas que deben existir entre la prisión preventiva y el derecho a la libertad personal. En otras palabras, la maximización de esos principios puede dar lugar a considerar que alguna persona puede ser privada de su libertad personal válida y justificadamente.

52. Tratándose de medidas cautelares, esta Primera Sala ya se ha pronunciado al respecto de su naturaleza y fines, entre otros, en la contradicción de tesis 300/2019,<sup>18</sup> precedente en el que se destacó que las medidas cautelares tienen por objeto garantizar la presencia de la persona imputada en el procedimiento, al ser medidas instrumentales de contenido material que cumplen con una función procesal, aunque su aplicación se limita a la esfera jurídica de la persona imputada.

53. En efecto, conforme al artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>19</sup> las medidas cautelares persiguen tres finalidades:

---

<sup>18</sup> Contradicción de tesis 300/2019, resuelta en sesión de 22 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (mayoría de 4 votos, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández).

De este precedente derivó la tesis 1a./J. 20/2020 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 77, agosto de 2020, Tomo III, página 2553, con número de registro digital: 2021956, de rubro: "ORDEN DE APREHENSIÓN. PARA SU EMISIÓN, SIN QUE MEDIE CITATORIO, EL MINISTERIO PÚBLICO DEBE JUSTIFICAR LA 'NECESIDAD DE CAUTELA' ANTE EL JUEZ DE CONTROL, SIN QUE ELLO SE SATISFAGA CON LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE LOS HECHOS DEL CASO CORRESPONDAN A UN DELITO QUE AMERITA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA."

<sup>19</sup> "Artículo 153. Reglas generales de las medidas cautelares





- Asegurar la presencia de la persona imputada en el procedimiento penal, esto es, garantizar que no se sustraiga de la acción de la justicia durante las distintas fases procesales subsiguientes a la imposición de la medida (durante la investigación complementaria, la etapa intermedia y la etapa de juicio).
- Garantizar la seguridad de la víctima, lo cual implica anular cualquier agresión en su contra.
- Evitar la obstaculización del procedimiento.

54. El artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>20</sup> establece un catálogo exhaustivo de medidas cautelares que se pueden decretar en el sistema de justicia penal acusatorio; a su vez, el imperativo de su revisión a que nos hemos referido en esta ejecutoria está regulado en el artículo 161,<sup>21</sup> el cual prevé que las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional la revisión de la medida cautelar impuesta cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron su imposición; asimismo, prevé que se citará a los intervinientes a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida.

---

"Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

"Corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para medidas cautelares, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido."

<sup>20</sup> "Artículo 155. Tipos de medidas cautelares

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

"...

"XIV. La prisión preventiva.

"Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada."

<sup>21</sup> "Artículo 161. Revisión de la medida

"Cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional, la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual el órgano jurisdiccional citará a todos los intervinientes a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia."



55. Como quedó establecido, la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, no se actualiza en el caso, pues no puede entenderse que hay cesación de efectos de la prisión preventiva, cuando la misma es mantenida por la persona imputada; de ahí que su impugnación en el juicio de amparo debe ser analizada, aun cuando dicha medida cautelar haya sido eventualmente revisada en el proceso penal, pero no ha sido modificada o interrumpida, antes bien, sigue vigente; esto significa que la prisión preventiva tiene que ser analizada constitucionalmente desde su imposición en los términos hechos valer como acto reclamado en el juicio de amparo y, en todo caso, con sus efectos.

56. En cambio, la citada causa de improcedencia se actualiza cuando el acto reclamado ha quedado insubsistente y han desaparecido del mundo jurídico y material todos sus efectos. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado dicha causa de improcedencia, en la vía jurisprudencial, en el sentido de que los requisitos para que se acredite son: a) la existencia del acto reclamado; b) que un acto de autoridad sobrevenga y deje insubsistente de forma permanente el acto reclamado; c) una situación de hecho o de derecho que destruya en forma definitiva el acto reclamado, de modo que se vuelva al estado anterior a la violación; y, d) una situación de hecho que sobrevenga durante la tramitación del juicio y haga imposible el cumplimiento de la sentencia protectora.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 59/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 38, con número de registro digital: 192758, de rubro y texto: CESACIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL. De la interpretación relacionada de lo dispuesto por los artículos 73, fracción XVI y 80 de la Ley de Amparo, se arriba a la convicción de que para que la causa de improcedencia del juicio de garantías consistente en la cesación de efectos del acto reclamado se surta, no basta que la autoridad responsable derogue o revoque tal acto, sino que es necesario que, aun sin hacerlo, destruya todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo tal que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional, como si se hubiera otorgado el amparo, es decir, como si el acto no hubiere invadido la esfera jurídica del particular, o habiéndola irrumpido, la cesación no deje ahí ninguna huella, puesto que la razón que justifica la improcedencia de mérito no es la simple paralización o destrucción del acto de autoridad, sino la ociosidad de examinar la constitucionalidad de un acto que ya no está surtiendo sus efectos, ni los surtirá, y que no dejó huella alguna en la esfera jurídica del particular que amerite ser borrada por el otorgamiento de la protección de la Justicia Federal."



57. Claramente, los anteriores supuestos no se actualizan en el caso, cuando la prisión preventiva no ha sido destruida en forma total e incondicional, antes bien, sigue vigente desde su imposición y sus efectos.

58. Además, para que la cesación de efectos del acto reclamado se surta es necesario que se destruyan todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo tal que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional, es decir, como si el acto no hubiere invadido la esfera jurídica de la quejosa, o habiéndola irrumpido, la cesación no deje ninguna huella, puesto que la razón que justifica la improcedencia no es la simple paralización o destrucción del acto de autoridad, sino la ociosidad de examinar la constitucionalidad de un acto que ya no está surtiendo sus efectos, ni los surtirá en la esfera jurídica de la quejosa, que amerite ser borrada con la protección constitucional de la Justicia Federal.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 33/2015 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 168, con número de registro digital: 2009004, de rubro y texto: "ARRAIGO. LA ORDEN RELATIVA NO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS (ABANDONO DE LA TESIS AISLADA 1a. LXXXIII/2001). La causa de improcedencia del juicio de amparo prevista tanto en la Ley de Amparo abrogada como en la vigente, consistente en 'Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado', ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que, para que se actualice, se requiere de lo siguiente: a) desde luego, de un acto de autoridad que se estime lesivo de derechos fundamentales y que motive la promoción de la demanda de amparo en su contra; b) de un acto de autoridad que sobrevenga, dentro del procedimiento constitucional, dejando insubsistente, en forma permanente, el que es materia del juicio de amparo; c) de una situación de hecho o de derecho que destruya, en forma definitiva, el acto que se reclama, volviendo las cosas al estado que tenían antes de la promoción de la demanda de garantías; d) de una situación de hecho que sobrevenga durante la tramitación del juicio y haga imposible el cumplimiento de la sentencia protectora que, en su caso, llegare a pronunciarse. Asimismo, ha sustentado que para su configuración, no es suficiente que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que es necesario, además, que sus efectos queden destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiese otorgado el amparo, es decir, como si se hubiese restituido al quejoso en el pleno goce del derecho violado, de tal manera que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional. Ahora bien, la orden de arraigo tiene dos momentos: la restricción de la libertad deambulatoria del indiciado, por un término no mayor a cuarenta días; y que, en ese plazo, se recaben elementos probatorios por el Ministerio Público para lograr el éxito de la investigación. Es claro que el primer momento inicia y fenece el día y hora que indica la autoridad judicial al momento de emitir dicho acto; el segundo momento, al estar sujeto a un plazo tiene principio y fin; sin embargo, las pruebas que se recaben en dicho plazo, que tienen el objetivo de lograr el éxito de la averiguación, lógico



59. Por todo lo expuesto, cuando en el juicio de amparo se reclame la imposición de la prisión preventiva como medida cautelar dentro del proceso penal, la misma debe ser analizada en sentencia constitucional de fondo, aun cuando durante el trámite del juicio de amparo se advierta que haya sobrevenido la revisión de la medida cautelar en la que se confirmó su imposición. Así, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, pues es evidente que el acto reclamado sigue surtiendo sus efectos. Por tanto, tendrán vigencia durante todo el proceso penal, mientras que la prisión preventiva no sea revocada sustituida o modificada, pues justo uno de los efectos de la eventual concesión del amparo sería que la persona no continuará resintiendo dicha medida cautelar en el proceso penal. Dicha causa de improcedencia se actualizaría cuando todos los efectos del acto reclamado han desaparecido o se han destruido de forma total e incondicional, de modo que las cosas han vuelto al estado que tenían antes de la violación de derechos.

60. Así, se concluye que la resolución o cualquier acto intraprocesal de la revisión de medidas cautelares que confirma la prisión preventiva reclamada en el juicio de amparo no destruye los efectos de la impuesta en primer lugar, pues para ello sería necesario que las cosas volvieran al estado que se encontraban antes de la violación constitucional, como si se hubiera concedido la protección constitucional para que la persona no continuara resintiendo dicha medida cautelar en el proceso penal.

---

es, no fenecen con este último, pues lo obtenido tendrá efectos en actos judiciales posteriores. En esta tesitura, si para considerar actualizada la causa de improcedencia por cesación de efectos no es suficiente que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que es necesario que sus consecuencias queden destruidas de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiese otorgado el amparo y restituido al quejoso en el pleno goce del derecho transgredido de tal manera que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional, ello permite concluir que contra el acto consistente en la orden de arraigo no puede sobrevenir dicho supuesto de improcedencia pues las pruebas recabadas en su duración subsistirán y tendrán efectos en actos de autoridad concretos posteriores, por lo que no puede actualizarse la causa de improcedencia del juicio de amparo por cesación de efectos. Por lo anterior, se abandona el criterio sustentado en la tesis aislada 1a. LXXXIII/2001, emitida por la Primera Sala, de rubro: 'ARRAIGO. CESAN SUS EFECTOS CUANDO CON MOTIVO DE LA EMISIÓN DE LA ORDEN DE APREHENSIÓN SE HAYA LEVANTADO DICHA MEDIDA PRECAUTORIA.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 168."



## VIII. DECISIÓN

61. De conformidad con las consideraciones que se han expuesto, se concluye que existe la contradicción de tesis denunciada, por lo que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY EN LA MATERIA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO HA SIDO LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA, AUN SI SOBREVIENE UNA RESOLUCIÓN DE REVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES QUE LA CONFIRMA.

Hechos: Los tribunales contendientes llegaron a conclusiones opuestas sobre la procedencia o no del juicio de amparo, en términos del artículo 61, fracción XXI, de la ley en la materia, referente a la cesación de efectos, cuando el acto reclamado es la imposición de la prisión preventiva en el proceso penal y sobreviene una resolución de revisión de medidas cautelares que la deja subsistente.

Criterio jurídico: Cuando en el juicio de amparo se reclama la imposición de la prisión preventiva, aun cuando luego sobrevenga una revisión de medidas cautelares y se resuelva mantener su subsistencia en el proceso penal, esto no hace improcedente el estudio constitucional de la prisión preventiva reclamada de origen, precisamente, porque no ha sido modificada ni revocada, sino que la misma permanece y sigue afectando a la persona que la sufre.

Justificación: La medida cautelar de prisión preventiva debe ser revisada en el proceso penal, tanto por su propia naturaleza como por su especial gravedad y excepcionalidad; esto implica que puede o no mantenerse. Así, si la imposición de la prisión preventiva fue impugnada en el juicio de amparo, es claro que cuando se ha resuelto su subsistencia bajo su revisión por la autoridad en el proceso penal, resulta procedente su estudio conforme al parámetro de control de regularidad constitucional. Por ello, se impone a los tribunales de amparo un mayor y estricto escrutinio en el estudio constitucional de esta grave y



excepcional medida cautelar, desde el origen de la prisión preventiva como acto reclamado y cuando precisamente subsiste en el proceso penal en perjuicio de la persona que instó la acción constitucional. Esta Primera Sala ya ha interpretado la causal de improcedencia correspondiente a la cesación de efectos del acto reclamado, concluyendo que no basta que la autoridad responsable modifique tal acto, sino que es necesario que destruya todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo tal que la cesación no deje huella que amerite ser reparada por la protección constitucional. Por consecuencia, si la prisión preventiva subsiste, resultaría un contrasentido desestimar su estudio constitucional cuando sea revisada eventualmente en el proceso penal, pero finalmente mantenida en perjuicio de la persona que la resiente al estar interna en un centro de reclusión.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala

### RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en esta resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 20/2020 (10a.), XVII.1o.P.A. J/28 (10a.), 1a./J. 33/2015 (10a.) y aislada 1a. CXCIX/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas, 12 de julio de 2019 a las 10:19 horas, 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 1/2021.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, resolvió por mayoría de cuatro votos la contradicción de tesis citada al rubro,<sup>1</sup> en el sentido de declarar existente la contradicción de tesis y determinó el criterio jurídico que debe prevalecer.

### I. Razones de la ejecutoria

2. En principio, la sentencia determina que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial para resolver un tema en común, del que fijaron posturas diametralmente opuestas: la procedencia o no del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, para revisar constitucionalmente la prisión preventiva impuesta inicialmente a la parte quejosa, en el supuesto de que la misma fue luego confirmada en una diversa resolución, dejándola subsistente.

3. En este sentido, se establece que, si la prisión preventiva reclamada en el juicio de amparo subsiste después de una revisión en el proceso penal, es imperativo su estudio en el juicio constitucional, sin que sea posible considerar que han cesados sus efectos en términos del artículo antes mencionado. Para llegar a esa conclusión, la sentencia destaca la especial gravedad y afecta-

<sup>1</sup> Resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. En contra el emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.



ción que esta medida cautelar genera a un derecho humano de primer grado como lo es la libertad personal y, además, su carácter excepcional.

4. A mayor abundamiento, la sentencia establece que la revisión de tan grave y excepcional medida debe ser constante, ya sea a instancia de parte o, incluso, oficiosamente. Por ende, el avance natural del proceso penal y la necesaria y constante revisión de esta medida cautelar no puede constituir un impedimento para su estudio constitucional en el juicio de amparo conforme a su reclamo de origen, sobre todo si ésta ha subsistido y continúa afectando real y sustancialmente al quejoso.
5. Se destaca el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 59/99,<sup>2</sup> en donde esta Suprema Corte interpretó la causal de improcedencia por cesación de efectos, y determinó los requisitos para que se acredite. De esta manera, la sentencia concluye que en el supuesto fáctico del que deriva la presente contradicción no se actualizan los requisitos enlistados en dicho criterio, porque la prisión preventiva sigue vigente y no ha sido destruida en forma total e incondicional, pues sería necesario que las cosas volvieran al estado en que se encontraban antes de la violación constitucional, como si se hubiera concedido el amparo para que la persona no continué resintiendo esa medida cautelar en el proceso penal.

## II. Razones del voto particular

6. Voté en contra de la decisión de la mayoría, atento a las siguientes consideraciones:
  7. No comparto el sentido ni las consideraciones de la sentencia porque, desde mi perspectiva, cuando el acto reclamado en el amparo indirecto es la resolución que impuso la medida de prisión preventiva justificada y después sobreviene una resolución de revisión de medidas cautelares, el juicio constitucional promovido en contra de la primera es improcedente, con independencia de si la segunda confirma, modifica o revoca la medida cautelar, pues sustituye procesalmente a la resolución reclamada.
8. Ahora bien, aunque la causa de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos del acto re-

<sup>2</sup> De rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL."





clamado, pudiera cuestionarse por los requisitos exigidos por este Máximo Tribunal para que opere la cesación de efectos, porque en efecto la prisión preventiva de libertad no desaparece, desde mi perspectiva, el amparo es improcedente, pero por otras razones.

9. En este sentido, estimo que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 77, fracción I, del mismo ordenamiento, en la medida de que, aun concedido el amparo, ningún efecto práctico traería al quejoso, porque existe otra resolución, que no fue materia del juicio de amparo, que determina la permanencia de la prisión preventiva.
10. En adición, no comparto la afirmación realizada en el párrafo 45 de la sentencia, relativa a que la revisión de una medida cautelar tan grave y excepcional como la prisión preventiva debe ser constante y oficiosa. Desde mi perspectiva, el proceso de revisión de medidas cautelares, aun tratándose de la prisión preventiva justificada, debe realizarse, única y exclusivamente a petición de parte, como lo prevé el artículo 161 del Código Nacional de Procedimientos Penales, sin que existan motivos para realizar una interpretación aditiva de ese artículo.
11. Por las razones expuestas es que formulo este voto particular para precisar las razones de mi disenso con el sentido de la ejecutoria.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 59/99 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 38, con número de registro digital: 193758.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY EN LA MATERIA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO HA SIDO LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA, AUN SI SOBREVIEENE UNA RESOLUCIÓN DE REVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES QUE LA CONFIRMA.**

Hechos: Los tribunales contendientes llegaron a conclusiones opuestas sobre la procedencia o no del juicio de amparo, en términos del artículo 61,



fracción XXI, de la ley en la materia, referente a la cesación de efectos, cuando el acto reclamado es la imposición de la prisión preventiva en el proceso penal y sobreviene una resolución de revisión de medidas cautelares que la deja subsistente.

**Criterio jurídico:** Cuando en el juicio de amparo se reclama la imposición de la prisión preventiva, aun cuando luego sobrevenga una revisión de medidas cautelares y se resuelva mantener su subsistencia en el proceso penal, esto no hace improcedente el estudio constitucional de la prisión preventiva reclamada de origen, precisamente, porque no ha sido modificada ni revocada, sino que la misma permanece y sigue afectando a la persona que la sufre.

**Justificación:** La medida cautelar de prisión preventiva debe ser revisada en el proceso penal, tanto por su propia naturaleza como por su especial gravedad y excepcionalidad; esto implica que puede o no mantenerse. Así, si la imposición de la prisión preventiva fue impugnada en el juicio de amparo, es claro que cuando se ha resuelto su subsistencia bajo su revisión por la autoridad en el proceso penal, resulta procedente su estudio conforme al parámetro de control de regularidad constitucional. Por ello, se impone a los tribunales de amparo un mayor y estricto escrutinio en el estudio constitucional de esta grave y excepcional medida cautelar, desde el origen de la prisión preventiva como acto reclamado y cuando precisamente subsiste en el proceso penal en perjuicio de la persona que instó la acción constitucional. Esta Primera Sala ya ha interpretado la causal de improcedencia correspondiente a la cesación de efectos del acto reclamado, concluyendo que no basta que la autoridad responsable modifique tal acto, sino que es necesario que destruya todos sus efectos en forma total e incondicional, de modo tal que la cesación no deje huella que amerite ser reparada por la protección constitucional. Por consecuencia, si la prisión preventiva subsiste, resultaría un contrasentido desestimar su estudio constitucional cuando sea revisada eventualmente en el proceso penal, pero finalmente mantenida en perjuicio de la persona que la resiente al estar interna en un centro de reclusión.



## 1a./J. 44/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 1/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 13 de octubre de 2021. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: José Alberto Mosqueda Velázquez.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 101/2018, 118/2018, 261/2018, 628/2017 y 341/2018, los cuales dieron origen a la tesis jurisprudencial XVII.1o.P.A. J/28 (10a.), de título y subtítulo: "MEDIDA CAUTELAR DE PRISIÓN PREVENTIVA. SI EN EL AMPARO INDIRECTO SE RECLAMA SU IMPOSICIÓN, Y ANTES DE QUE SE RESUELVA EL JUICIO, EN DIVERSA AUDIENCIA SE DECLARA SU SUBSISTENCIA, ELLO NO ACTUALIZA LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIONES XVI Y XXI, DE LA LEY DE LA MATERIA."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de julio de 2019 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, julio de 2019, Tomo III, página 2039, con número de registro digital: 2020305; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 155/2020, en el que consideró que la sola revisión de la prisión preventiva por el Juez responsable, independientemente de que confirme la subsistencia que de la misma decretó en su origen, hace improcedente el juicio de amparo, porque aquella cesó en sus efectos, en términos del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

Tesis de jurisprudencia 44/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cuatro de mayo de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de julio de 2022, 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

**DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES. FRENTE A LA AFLUENCIA MASIVA DE PERSONAS MIGRANTES, SE DETONA LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE DISEÑAR MEDIDAS COLECTIVAS O GRUPALES PARA GARANTIZAR LA EVALUACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES, Y DE ADOPTAR MEDIDAS COMPLEMENTARIAS CON EL FIN DE ATENDER A LA COLECTIVIDAD DE UNA MANERA INDEPENDIENTE AL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO.**

Hechos: Una asociación civil acudió al juicio de amparo indirecto a impugnar la omisión de las autoridades migratorias federales de diseñar e implementar medidas adecuadas para garantizar el derecho de reconocimiento de la condición de refugiado de niñas, niños y adolescentes integrantes de las denominadas caravanas migrantes que ingresaron por la frontera sur del país. El Juez de Distrito del conocimiento otorgó el amparo, el cual fue materia de estudio de la revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que frente a la hipótesis de una afluencia masiva de migrantes, el parámetro de control establece una obligación en el sentido de constreñir a la autoridad migratoria a diseñar medidas colectivas o grupales con propiedades y características muy precisas para garantizar la evaluación inicial de los menores de edad, así como adoptar las medidas complementarias con el fin de atender a la colectividad de una manera independiente al procedimiento migratorio.

Justificación: El fundamento de dicha obligación se encuentra previsto en el artículo 22, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual dispone que los niños y las niñas son titulares de un derecho agravado y dife-



renciado que tiene como correlativo una competencia de ejercicio obligatorio, a saber, la adopción de medidas adecuadas para lograr el reconocimiento de la condición de refugiado y recibir la protección y asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de sus derechos, en distintas leyes nacionales, a saber, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, la Ley de Migración y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como en las consideraciones que esta Sala adopta como propias contenidas en la Opinión Consultiva OC-21/14 (Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional), emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de agosto de dos mil catorce. Conforme a dicho parámetro, el establecimiento de procedimientos de identificación de necesidades de protección es una obligación positiva de los Estados y el no instituirlos constituiría una falta de debida diligencia. Así, el Estado Mexicano debe permitir el acceso de la niña o el niño al territorio como condición previa para llevar a cabo el procedimiento de evaluación inicial, a partir de lo cual es obligatorio la creación de una base de datos con el registro de las y los niños para una protección adecuada a sus derechos. Ello supone la obligación de diseñar mecanismos efectivos, cuyo objetivo sea obtener información tras la llegada de la niña o el niño al lugar, puesto o puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país, para determinar su identidad y de ser posible, la de sus padres y hermanos, a fin de transmitirla a las entidades estatales encargadas de evaluar y brindar las medidas de protección, de conformidad con el principio de interés superior de la niña o el niño. Dichos mecanismos deben cumplir con ciertas garantías mínimas: de seguridad y privacidad, así como encontrarse a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género; la entrevista se debe realizar en un idioma que la niña o el niño puedan comprender, que sea centrado en las niñas y los niños, sensible al género y asegure su participación, que el análisis tome en cuenta la seguridad y la posible reunificación familiar, que reconozca la cultura de la niña o el niño y considere su rechazo a pronunciarse en presencia de adultos o familiares, que provea de un intérprete en caso de ser necesario, que cuente con personal altamente calificado para tratar con niñas y niños y facilidades adecuadas, que provea asesoría legal en caso de ser requerida, que brinde información clara y entendible sobre los derechos y obligaciones que tiene la niña o el niño y sobre la continuación del procedimiento. La etapa de identificación y evaluación debe





tener los siguientes objetivos prioritarios básicos: i) tratamiento acorde a su condición de niña o niño, y en caso de duda sobre la edad, evaluación y determinación de la misma; ii) determinación de si se trata de una niña o un niño no acompañado o separado; iii) determinación de la nacionalidad de la niña o el niño, o en su caso, de su condición de apátrida; iv) obtención de información sobre los motivos de salida del país de origen, de su separación familiar si es el caso, de sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que evidencie o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional; y, v) adopción, en caso de ser necesario y pertinente de acuerdo con el interés superior de la niña o del niño, de medidas de protección especial.

### 1a. XXVI/2022 (11a.)

Amparo en revisión 7/2020. Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C. 16 de febrero de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero separándose de diversas consideraciones y formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 1 de julio de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **TORTURA. CUANDO EL QUEJOSO ALEGA QUE SU COIMPUTADO FUE TORTURADO PARA HACER IMPUTACIONES EN SU CONTRA, SU ARGUMENTO DEBE ANALIZARSE CONSTITUCIONALMENTE CON BASE EN EL DERECHO HUMANO A SER JUZGADO A PARTIR DE PRUEBAS LÍCITAS, A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES DEL DEBIDO PROCESO.**

Hechos: Una persona reclamó en amparo directo que las declaraciones ministeriales de sus coimputados, en las que lo señalaron como jefe de una organización criminal, debían ser excluidas del material probatorio con el que fue juzgado porque, al rendir declaración preparatoria, ellos se retractaron y manifestaron que esas declaraciones fueron obtenidas mediante actos de tortura. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento convalidó la decisión de la au-



toridad responsable de valorar esa prueba de cargo en perjuicio del quejoso y desestimó el alegato sobre la necesidad de realizar un ejercicio de exclusión probatoria. En contra de esa determinación la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que cuando una persona penalmente procesada alega que su coimputado fue torturado para obtener una declaración en su perjuicio, ese planteamiento es susceptible de ser analizado bajo los estándares aplicables en la materia. El derecho humano cuya violación se alega es el de ser juzgado a partir de pruebas obtenidas lícitamente, y su exigencia es la que permite activar el juicio de amparo. De este modo, si la autoridad judicial advierte que existe ese posible impacto procesal perjudicial, ya sea porque el tema esté explícitamente planteado o en suplencia de la queja, debe analizarlo a la luz de los estándares del debido proceso. La acreditación de la tortura implicaría la invalidez de la prueba obtenida ilícitamente.

**Justificación:** Aunque los coimputados no son parte en la relación jurídico-procesal en el juicio de amparo, la información que aportan puede tener impacto en el proceso penal instaurado en contra del inculpado que promovió dicho juicio. Esto es, el maltrato bien puede afectar procesalmente a quien lo padece de manera directa, por ejemplo, cuando el inculpado admite haber participado en la comisión de un delito con tal de que cese su tormento, pero también puede generar consecuencias procesales para quien no lo recibe personal y directamente. Esto ocurre, precisamente, cuando la acusación de un imputado pretende basarse en el material probatorio que la tortura de otro permitió producir. De esta manera, el planteamiento respecto a que la tortura de sus coimputados generó pruebas que lo inculparon, debe ser analizado constitucionalmente: al ser un alegato sobre el derecho humano a ser juzgado a partir de pruebas lícitas y tiene una estrecha relación con el derecho de defensa, el principio de presunción de inocencia y, en general, con el debido proceso.

### 1a. XXIX/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 807/2020. 1 de diciembre de 2021. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez



Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández y Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **TORTURA DE COIMPUTADO. LA PRUEBA OBTENIDA POR ESTA VÍA NO PUEDE SER VALORADA EN EL PROCESO PENAL DEL INculpADO, PUES SU CONTENIDO NUNCA ES FIABLE NI TIENE VÍNCULO LÓGICO CON LA VERDAD MATERIAL.**

Hechos: Una persona reclamó en amparo directo que las declaraciones ministeriales de sus coimputados, en las que lo señalaron como jefe de una organización criminal, debían ser excluidas del material probatorio con el que fue juzgado porque, al rendir declaración preparatoria, ellos se retractaron y manifestaron que esas declaraciones fueron obtenidas mediante actos de tortura. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento convalidó la decisión de la autoridad responsable de valorar esa prueba de cargo en perjuicio del quejoso y desestimó el alegato sobre la necesidad de realizar un ejercicio de exclusión probatoria. En contra de esa determinación la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no debe validarse una prueba obtenida por vía de tortura simplemente porque no es posible asignarle crédito alguno a la información que pretende aportar, pues no es fiable, ni tiene un vínculo lógico con la verdad material. La tortura, además de constituir una violación per se a la dignidad humana, jamás puede tener utilidad; no es susceptible de producir información confiable porque, ante el dolor, las personas son capaces de crear ficciones propias o ajenas, con tal de que éste se dé por terminado lo antes posible. De esta manera, si la declaración del coimputado en la que realiza imputaciones directas respecto a la responsabilidad penal de la persona inculpada es obtenida mediante tortura, debe ser excluida como prueba de cargo.

Justificación: La tortura del coimputado no sólo debe entenderse como la afectación a la integridad personal de quien la resintió directamente, sino que tam-



bién puede constituir una violación grave de derechos humanos del imputado quejoso que no padeció los actos alegados, pues con base en ella se ingresa al proceso penal una prueba posiblemente afectada de ilicitud, lo que consumaría una violación a su derecho al debido proceso. Esta conclusión deriva de reconocer un escenario perfectamente plausible; a saber, que las pruebas obtenidas por medio de la tortura pueden, de hecho, afectar de forma incriminatoria tanto a quien es directamente torturado como a otras personas. Quienes ejecutan actos de tortura lo hacen con el objetivo de producir información incriminatoria susceptible de perjudicar a cualquier persona que se elija acusar, con independencia de cuál sea su estatus procesal. Así como una persona sujeta a tortura puede aceptar haber cometido hechos que en realidad no cometió con tal de evitar más sufrimiento, lo mismo ocurre cuando esa persona es presionada para inculpar a alguien más. La vulnerabilidad frente al dolor puede llevar a cualquiera a atribuir hechos a terceros sin fundamento alguno, sobre todo si este acto de reconocimiento se ofrece como un escape efectivo a ese tormento.

#### 1a. XXVII/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 807/2020. 1 de diciembre de 2021. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández y Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **TORTURA. OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD JUDICIAL CUANDO EL QUEJOSO ALEGA QUE SU COIMPUTADO FUE TORTURADO PARA HACER IMPUTACIONES EN SU CONTRA.**

Hechos: Una persona reclamó en amparo directo que las declaraciones ministeriales de sus coimputados, en las que lo señalaron como jefe de una organización criminal, debían ser excluidas del material probatorio con el que fue juzgado porque, al rendir declaración preparatoria, ellos se retractaron y manifestaron que esas declaraciones fueron obtenidas mediante actos de tortura. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento convalidó la decisión de la



autoridad responsable de valorar esa prueba de cargo en perjuicio del quejoso y desestimó el alegato sobre la necesidad de realizar un ejercicio de exclusión probatoria. En contra de esa determinación la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que ante el alegato de tortura de un coimputado, la autoridad judicial que conoce del proceso penal deberá realizar un análisis oficioso de los elementos disponibles hasta la etapa procesal en que se actúa. Si la autoridad cuenta con elementos suficientes para establecer la existencia de tortura del coimputado, deberá emprender un estudio escrupuloso de los elementos probatorios aportados por éste que deriven directa o indirectamente de la tortura infligida, únicamente en cuanto sustenten la imputación hacia el quejoso, al tenor de los parámetros constitucionales fijados en las reglas de exclusión de la prueba ilícita. Por el contrario, si la autoridad judicial estima que la evidencia disponible para acreditar razonablemente dichos actos es insuficiente deberá emprender la investigación correspondiente.

**Justificación:** Las autoridades tienen el deber de investigar de manera seria, imparcial y efectiva las violaciones a derechos humanos, en particular, a no ser objeto de tortura. Por tanto, si la tortura repercute en el derecho a un debido proceso, ante una denuncia de posibles actos de esta naturaleza, la autoridad judicial adquiere la obligación de investigarla. Así, para verificar la existencia de la tortura del coimputado, corresponde a la autoridad judicial la obtención y el aseguramiento de toda prueba que pueda servir para acreditar los actos de tortura alegados.

#### 1a. XXVIII/2022 (11a.)

Amparo directo en revisión 807/2020. 1 de diciembre de 2021. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández y Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de julio de 2022 a las 10:22 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. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS NOVENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**III. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**IV. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**



**V. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**VI. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS NOVENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA: "... LA PENSIÓN DECRETADA DEBERÁ CUBRIRSE AL 70% DEL ÚLTIMO SALARIO DE LA SOLICITANTE, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE EL TRABAJADOR SE SEPARA DE SUS LABORES Y 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 2020 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 QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS NOVENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA: "... LA PENSIÓN DECRETADA DEBERÁ CUBRIRSE AL 70% DEL ÚLTIMO SALARIO DE LA SOLICITANTE, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE EL TRABAJADOR SE**





**SEPARE DE SUS LABORES Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 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 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SETECIENTOS NOVENTA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA: "... LA PENSIÓN DECRETADA DEBERÁ CUBRIRSE AL 70% DEL ÚLTIMO SALARIO DE LA SOLICITANTE, A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE EL TRABAJADOR SE SEPARE DE SUS LABORES Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 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 2020 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 6/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 27 DE OCTUBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT.



**PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARÍA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

## **SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 6/2021, presentada el 22 de enero de 2021, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por Rubén Jasso Díaz, quien se ostentó con el carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, ambos del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó:

### **II. ENTIDAD, PODER U ÓRGANO DEMANDADO Y SU DOMICILIO. TIENEN EL CARÁCTER DE DEMANDADOS:**

- a) El Congreso del Estado de Morelos.
- b) El titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos.
- c) El secretario de Gobierno del mismo Poder Ejecutivo de Morelos.

...

### **IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO:**

Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios del artículo 2o. del Decreto Número **Setecientos Noventa**, publicado en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad* 5882, de fecha veinticinco de noviembre de dos mil veinte, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por cesantía de edad avanzada a \*\*\*\*\* 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.

## **V. LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMEN VIOLADOS:**

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 Libre y Soberano de Morelos.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante oficio HTSJ/MCVCL/637/2017 (sic) de 29 de agosto de 2019, se remitió al titular del Estado de Morelos el presupuesto de egresos del Poder Judicial, en el que se planteó un monto total de hasta \$897'908,000 para el ejercicio fiscal 2020, tomando como base en el ejercicio fiscal 2019, y se previó una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones por \$264'903,242 de los cuales \$106'804,144 se previeron para el pago de decretos jubilatorios que llegara a emitir el Congreso del Estado. Sin embargo, las partidas no fueron aprobadas ni para el ejercicio 2020 ni para los anteriores para el pago de las pensiones existentes.

2. El 1 de octubre de 2019, el Poder Ejecutivo Estatal remitió a la LIV Legislatura del Estado de Morelos el proyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020, reduciendo el importe proyectado por el Poder Judicial, con base en el porcentaje que establecen los artículos 32, párrafo segundo, y 40, fracción V, de la Constitución Local.

3. El 28 de enero de 2020, el Poder Legislativo aprobó el Decreto 661 relativo al Presupuesto de Egresos del Gobierno de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, en el cual asignó al Poder Judicial una partida de \$549'034,000, en la que se incluyeron las partidas presupuestarias denominadas "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia" y "Apoyo Extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial" y "Tribunal de Justicia para Adolescentes" de la siguiente tabla:



Anexo 2 Poder Judicial Miles de Pesos	
Concepto	Importe
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos	452,034
Apoyo extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial	1,600
Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia	70,000
Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes	25,000
<b>Total</b>	<b>549,034</b>

4. El 25 de noviembre de 2020, fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5882 el Decreto 790 ("el decreto"), a través del cual el Poder Legislativo Estatal determinó otorgar pensión por cesantía en edad avanzada a \*\*\*\*\* con cargo al presupuesto destinado al Poder Judicial del Estado de Morelos:

"Al margen izquierdo un escudo del Estado de Morelos que dice: 'Tierra y Libertad'. –La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos–. Poder Legislativo. LIV Legislatura. 2018-2021.

"CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS A SUS HABITANTES SABED:

"La Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y al tenor de los siguientes:

"ANTECEDENTES

"PRIMERO.—En uso de las facultades atribuidas a esta Comisión Legislativa, se procedió a efectuar el análisis y resolución del asunto en comento, a saber:



"I) Con fecha 26 de febrero del 2019 la C. \*\*\*\*\* , presentó a este Congreso solicitud para que le fuera otorgada pensión por Cesantía en Edad Avanzada, apoyándose en lo dispuesto por los artículos 43, fracción XIII, 54, fracción VII, 56, 57, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, toda vez que manifestó contar con 14 años de servicio efectivo en el Poder Judicial del Estado de Morelos, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II y III de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: acta de nacimiento, hoja de servicios y carta de certificación del salario expedidas por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

"Acompañó a su petición los siguientes documentos:

"1. Copia certificada del acta de nacimiento de la C. \*\*\*\*\* , expedida con fecha 25 de febrero del 2019, por el director general del Registro Civil Delegación Cuauhtémoc, en la Ciudad de México en la que se certifica que nació el 18 de mayo de 1963.

"2. Original de la hoja de servicio de fecha 22 de octubre del 2019, suscrita por el director general de Administración del Poder Judicial del Estado de Morelos, en la que se certifica que la C. \*\*\*\*\* desempeñó en el Poder Judicial del Estado de Morelos los cargos que a continuación se detallan:

"• Oficial judicial 'D' interina adscrita al Juzgado Primero Penal del Sexto Distrito Judicial con residencia en Cuautla Mor., del 02 de agosto de 2004 al 30 de octubre de 2004;

"• Oficial judicial 'D' interina adscrita al Juzgado Segundo Penal del Sexto Distrito Judicial con residencia en Cuautla, Mor., del 08 de diciembre de 2004 al 16 de marzo de 2010;

"• Oficial judicial 'D' se le adscribe al Juzgado Segundo Penal de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial del Estado, con residencia en Cuautla, Morelos, del 17 de marzo de 2010 al 31 de diciembre de 2013;

"• Se reclasifica su categoría de Oficial Judicial 'D' al de Oficial 'B', del 01 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2014;



"• Se le autoriza ascenso escalafonario de Oficial Judicial 'B' a Oficial Judicial 'A' del 01 de enero de 2015 al 04 de abril de 2017;

"• Se reubica con su mismo cargo y emolumentos de Oficial Judicial 'A' en el Juzgado Penal de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial del Estado de Morelos, con Sede en Cuautla Morelos, del 05 de abril de 2017 al 10 de abril de 2019;

"• Se reubica con su mismo cargo y emolumentos de Oficial Judicial 'A' en el Juzgado Primero Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial del Estado, del 11 de abril de 2019 al 22 de octubre de 2019 fecha de la constancia en referencia.

"4. Original de la constancia o certificado de salario de fecha 22 de octubre del 2010, expedida por el director general de administración del Poder Judicial del Estado de Morelos, en la que se hace constar que la C. \*\*\*\*\* , percibía un salario mensual de \$9,995.80 (nueve mil novecientos noventa y cinco pesos 80/100 M.N.), más una prima quincenal de \$481.92 (cuatrocientos ochenta y un pesos 92/100 M.N.).

"II) Solicitud de pensión por Cesantía en Edad Avanzada, que fue turnada el 05 de abril de 2019 a esta Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, para su análisis y dictamen correspondiente, por instrucciones de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. En atención a ello esta comisión dictaminadora somete a la consideración del Pleno de la Asamblea, lo siguiente:

"Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, 57 y 67, fracción I de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, los integrantes de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, una vez que se ha determinado que se encuentra reunida la documentación necesaria para su tramitación, tenemos a bien resolver mediante Acuerdo, la solicitud de pensión por Cesantía en Edad Avanzada de la C. \*\*\*\*\* , presentada en la fecha señalada en el párrafo que antecede ante esta Soberanía, bajo los términos siguientes:



"CONSIDERANDOS:

"PRIMERO.—En términos de competencia por razón de materia, esta Comisión Legislativa es competente para conocer, estudiar, dictaminar y resolver el presente asunto, por ser referente a una pensión de un trabajador al servicio de un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, y por ende se tiene la facultad de investigación en los asuntos que el presidente de la Mesa Directiva le turne, para someterlos posteriormente a la consideración del pleno, ello conforme lo señala el artículo 40, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y conforme los artículos 53, 57 y 67, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

"SEGUNDO.—Consecuentemente esta comisión realizó la investigación que está prevista por el artículo 67, fracción I de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, por lo que se procedió al estudio, análisis y confirmación de la documentación que acompañó e información que proporcionó la solicitante de la pensión que está prevista en el artículo 57, Apartado A, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos.

"TERCERO.—De la hoja de servicios exhibida por el solicitante de pensión se aprecia que laboró en el Poder Judicial del Estado de Morelos, comprobándose fehacientemente los períodos laborales ahí hechos constar, ya que en uso de las facultades concedidas a esta Comisión Legislativa, mediante Oficio Número CTPySS/LIV/828/19 de fecha 31 de octubre de 2019, se requirió al director general de administración del Poder Judicial del Estado de Morelos, proporcionaran la documentación soporte de la antigüedad hecha constar en la hoja de servicios expedida para tal efecto, y derivado de las investigaciones realizadas en cumplimiento al artículo 67, fracción I de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, se ratifican los períodos citados en los antecedentes 2 y 3, en virtud de que se tuvieron a la vista los expedientes laborales de la C.  
\*\*\*\*\*.

"CUARTO.—En mérito del considerando anterior, y en cumplimiento al artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procede a resolver sobre la petición de pensión por Cesantía en Edad Avanzada formulada por la C. \*\*\*\*\* , por lo que se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil vigente en la Entidad, el cual esta-



blece que la pensión por Cesantía en Edad Avanzada se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiere separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del Decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación. A su vez conforme lo previsto en el artículo 59 de la Ley del Servicio Civil, la pensión por Cesantía en Edad Avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad, se separe voluntariamente del servicio público o quede separado del mismo con un mínimo de 10 años de servicio, siendo que el monto será de acuerdo a su último salario y al porcentaje que por los años de servicio le corresponda, según lo establece el artículo de referencia, por lo que cumplidos dichos requisitos es procedente conceder la pensión solicitada, en virtud de que se satisface el requisito referente a la edad del trabajador y años de servicio establecidos en el artículo 59, inciso e, de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos.

"En el presente asunto, la solicitante de pensión C. \*\*\*\*\* , prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, habiendo desempeñado los cargos que se han detallado en párrafos precedentes, acreditando 14 años, 04 meses y 19 días de servicio efectivo de trabajo interrumpido; por lo que se estima que se encuentran plenamente acreditados los requisitos de la edad y años de servicios establecidos en el artículo 59, inciso e, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en virtud de que el solicitante nació el día 18 de mayo de 1963 y al 26 de febrero de 2019, contaba con 55 años de edad, por lo que se concluye que es procedente otorgar la pensión por Cesantía en Edad Avanzada solicitada.

"Por lo anteriormente expuesto, esta LIV Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente:

"DECRETO NÚMERO SETECIENTOS NOVENTA

"POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA A LA C. \*\*\*\*\* .

"Artículo 1o. Se concede pensión por Cesantía en Edad Avanzada a la C. \*\*\*\*\* , quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de





Morelos, desempeñando como último cargo el de: Oficial Judicial «A», adscrita al Juzgado Primero Civil de Primera Instancia del Sexto Distrito Judicial en el Estado de Morelos, por encontrarse plenamente satisfechos los requisitos previstos en el artículo 59, inciso e) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 70% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. 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 2020 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.'

"Artículos transitorios

"Primero aprobado que sea el presente dictamen, expídase el decreto respectivo y remítase al Titular del Poder Ejecutivo Estatal para los efectos correspondientes.

"Segundo. El decreto que se expida entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial «Tierra y Libertad», Órgano del Gobierno del Estado.'

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria de Pleno del día veintidós 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 Xochi-



quetzal 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 veintisiete 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."

## II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

5. La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de enero de 2021.

6. Por Acuerdo de presidencia de 26 de enero siguiente, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y turnarla al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien la admitió a trámite el 28 de enero y tuvo como demandados en este proceso constitucional a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

7. Hecho lo anterior, se emplazó a los poderes demandados, la Secretaría de la sección de trámite de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos realizó la certificación de los plazos<sup>1</sup> mediante proveído de 12 de mayo de 2021.

<sup>1</sup> De tres días:

A. Fiscalía General de la República del jueves 6 al lunes 10 de mayo de 2021.

B. Poderes Judicial y Ejecutivo y el secretario de Gobierno, todos de Morelos del miércoles 12 al viernes 14 de mayo de 2021.

C. Poder Legislativo del Estado de Morelos, del jueves 13 al lunes 17 de mayo de 2021.



### III. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

8. En el único concepto de invalidez, el Poder actor manifestó:

a) Se vulneran los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, porque el Poder Legislativo Local invade la autonomía de gestión presupuestal del Poder actor y se entromete en las decisiones financieras del Poder Judicial actor.

b) Se acuerda cubrir la pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local, disponiendo de los recursos financieros de la partida "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia", la cual es insuficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso.

c) No debe pasar desapercibido el acuerdo de 25 de febrero de 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de marzo de 2019, mediante el cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó la factibilidad de que en el ejercicio fiscal correspondiente se propusiera el aumento o creación de gasto y las erogaciones adicionales necesarias en el presupuesto de egresos con el que se amorticen los adeudos que deriven de sentencias judiciales, lo cual fue acatado y el Congreso Local adicionó, pues, una partida especial para el pago de pensiones. No obstante, las cantidades asignadas por el Poder demandado, en la partida presupuestal para el pago de pensiones, son insuficientes para tal fin.

d) El Poder Legislativo viola el artículo 49 de la Constitución que prohíbe que se reúnan dos o más Poderes de los Estados de la Federación en una sola persona o corporación; así como el 92-A, fracción VI, de la Constitución de Morelos que establece que corresponde al Poder Judicial, exclusivamente, su pla-

---

De diez días:

A. Poder Legislativo de Morelos, del jueves 13 al miércoles 26 de mayo de 2021.



neación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos sin injerencia externa.

e) Si bien los trabajadores tienen derecho a que se les reconozcan sus pensiones o jubilaciones, lo cierto es que el decreto impugnado invade la esfera de competencias del Poder actor al imponerle sufragar la pensión de la ciudadana y sin proporcionar el numerario suficiente para este fin; ya que no basta con que exista una partida para estimar que con ello es posible cumplir con todas las obligaciones en este rubro, incluyendo aguinaldo, vacaciones y prima vacacional.

f) El Poder Judicial, a diferencia de otros órdenes de Gobierno y sus Poderes, no obtiene ingresos adicionales a los autorizados en el presupuesto anualizado para hacer frente a sus deberes, por lo que sólo cuenta con el proyecto que envía al Congreso para tal efecto. De ahí que, al ordenar las pensiones, vulnera la previsión o planificación gubernamental y sin autorización e intervención del Poder Judicial en el cálculo de las cantidades destinadas a ello.

g) Además, el Poder Legislativo demandado vulnera el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución Local que consagra el principio de independencia judicial, ya que las pensiones a cargo del Poder Judicial de Morelos tendrían que ser determinadas por éste y no por un poder diverso. Este tema ha sido ampliamente explorado por la Suprema Corte en diversas controversias y estableció una serie de condiciones que en el caso se cumplen.<sup>2</sup>

h) En el caso, se vulnera la independencia del Poder Judicial, porque se le impide tomar decisiones o actuar de manera autónoma al imponer el Poder

<sup>2</sup> a) Que, en cumplimiento de una norma jurídica, o bien de manera libre, se actualice una conducta imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo.

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de los Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de esos Poderes realice actos que coloquen al Poder Judicial en un Estado de dependencia o de subordinación con respecto a él.

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre cualquiera de los siguientes aspectos: nombramiento, promoción e indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; inmutabilidad salarial (remuneración adecuada y no disminuable); Carrera Judicial y Autonomía de Gestión Judicial.



Legislativo el pago mensual, con cargo a su partida presupuestal, se le subordina al obligarlo a cubrir una pensión, lo que implica que el Poder Judicial no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que, además, debe someterse a la voluntad del poder subordinante, para cuantificar el monto de la pensión, todo lo cual contraviene lo previsto en la jurisprudencia P./J. 101/2000: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"<sup>3</sup> y "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."<sup>4</sup>

#### IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

9. El consejero jurídico y representante legal y el secretario de Gobierno, ambos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, contestaron la demanda en términos similares y señalaron, en primer término, que los actos cuya invalidez reclama el actor no son propios del Poder Ejecutivo de Morelos.

a) El Poder Judicial reclama la invalidez del decreto impugnado por sí y por vicios propios, pero se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que combata los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno.

b) El Poder Ejecutivo Local cuenta con las facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones federales, a través del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, así como hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, las cuales son refrendadas por el secretario de Gobierno, con fundamento en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, por lo que sostiene la constitucionalidad de dichos actos.

<sup>3</sup> Tesis: P./J. 101/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 32.

<sup>4</sup> Tesis P./J. 81/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.



10. El consejero jurídico sólo añadió que:

c) El Poder actor pasa por alto que está en condiciones de cubrir la pensión, toda vez que se asignó una partida equivalente al 4.7% del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, a través de la cual, el Poder Legislativo autorizó una partida etiquetada para pensiones y otros rubros a favor del Poder Judicial, vigente para el ejercicio fiscal 2020, como se aprecia en el decreto publicado en el Periódico Oficial Número 5777 de 29 de enero de 2020, en cuyo artículo décimo octavo transitorio se asignaron \$549'034,000 para que el Poder Judicial cubriera cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, capacitación de recursos humanos y demás obligaciones a su cargo. Por tanto, el Poder actor deberá instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado.

d) El tema de pensiones concedidas a cargo de los Poderes del Estado o Ayuntamientos es una problemática financiera por la que atraviesa el erario estatal y municipal, pues a diferencia del IMSS, las pensiones estatales con base en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos o la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública, respectivamente, las pensiones tienen como única fuente de ingresos al erario que genera nóminas paralelas: una destinada al pago del salario de los trabajadores en activo y otra a los pensionados; ya que tanto los trabajadores en activo como los retirados generan el mismo gasto. Por ende, la única fuente de recursos para estos fines, proviene del presupuesto de egresos.

e) A partir de lo anterior, el Poder actor deberá, en ejercicio de su autonomía financiera, instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto; aunado a que el Poder Ejecutivo Local no tiene inferencia ni es quien determina las pensiones de las personas trabajadoras en la función judicial.

11. Por su parte, en su contestación, el presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos expresó que el presu-



puesto del Poder Judicial sí ha incrementado cada ejercicio fiscal y cumpliendo la obligación de la Constitución de Morelos que impone el 4.7% y sostuvo la improcedencia de la controversia constitucional, porque el acto impugnado (el decreto) no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial.

## V. CIERRE DE LA INSTRUCCIÓN Y AVOCAMIENTO

12. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el 24 de mayo de 2021, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución y se puso el expediente en estado de resolución.

13. Mediante escrito de 5 de agosto de 2021, el Ministro instructor solicitó radicar el asunto en esta Primera Sala, lo cual fue acordado de conformidad por el Ministro presidente de este Alto Tribunal el 17 siguiente; consecuentemente, la Ministra presidenta de esta Primera Sala emitió Acuerdo de avocamiento el 23 de agosto de 2021.

## VI. COMPETENCIA

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 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 Número 5/2013.

## VII. FIJACIÓN DE LA LITIS

15. El acto impugnado en la presente controversia es la emisión del artículo 2, del Decreto 790, publicado en el Periódico Oficial del Estado "Tierra y Libertad" 5882 de 25 de noviembre de 2020, a través del cual el Poder Legislativo Local determinó otorgar pensión por cesantía en edad avanzada a \*\*\*\*\* ,



toda vez que el Poder actor considera que los Poderes Ejecutivo y Legislativo invaden su esfera competencial, al obligar a otorgar la referida pensión con cargo a su presupuesto.

### VIII. OPORTUNIDAD

16. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales.<sup>5</sup>

17. En tratándose de actos, el cómputo comenzará a correr:

a) A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

b) A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;

c) A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

18. En el caso de normas generales:<sup>6</sup>

<sup>5</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,

"...".

<sup>6</sup> Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."





- a) A partir del día siguiente a la fecha de su publicación;
- b) A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

19. Ahora, debido a que se 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.

20. Por tanto, se concluye que la demanda se interpuso de manera oportuna respecto del citado decreto, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia transcurrió del 26 de noviembre de 2020 al 26 de enero de 2021,<sup>7</sup> toda vez que el decreto se publicó en el medio oficial el 25 de noviembre, siendo que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el 22 de enero de 2021, por lo que se encuentra dentro del plazo legal referido.

## IX. LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA

21. **Legitimación activa.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>8</sup> la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

22. El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia, Rubén Jasso Díaz, per-

<sup>7</sup> Se descuentan del cómputo los días sábados y domingos, así como el período del 15 al 31 de diciembre de 2020 y el 1 de enero de 2021, por haber sido inhábiles conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente al momento de la promoción y el Acuerdo General 18/2013 del Pleno de este Alto Tribunal.

<sup>8</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.

"... "



sonalidad que acredita con la copia certificada de la sesión extraordinaria del Pleno solemne número 1, en la que se le tomó protesta como presidente electo del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el período del 18 de mayo de 2020 al 17 de mayo de 2022.

23. Con base en lo anterior, el referido Magistrado 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,<sup>9</sup> establece que la representación del tribunal superior recae en su presidente.

24. Luego, si el Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Política,<sup>10</sup> el Magistrado se encuentra facultado para promover el presente medio de control constitucional en su representación; aunado al hecho de que la personalidad con que se ostenta se presume cierta,<sup>11</sup> al no haberse controvertido la representación ni desprenderse elementos que hagan suponer lo contrario.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> **Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

"II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales;

"...".

<sup>10</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>11</sup> Jurisprudencia P./J. 38/2003: "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. El citado artículo 11, primer párrafo, prevé dos maneras para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes en materia de controversias constitucionales: la primera, se trata de una representación consignada en la ley, en la que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios facultados por la ley que los rige para representarlos; y, la segunda, se trata de una presunción de la representación, en la que, en todo caso, quien comparezca a juicio cuenta con la capacidad y representación legal para hacerlo, salvo prueba en contrario, de ahí que de acuerdo con el orden de los supuestos referidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley o, en caso contrario, podrá entonces presumir dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I,



25. **Legitimación pasiva.** En el auto de admisión de 28 de enero de 2021, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

26. 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.

27. En este caso, se le reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del

---

de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la Máxima Autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local; que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del Consejo; sin embargo, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371.

<sup>12</sup> Se invoca *contrario sensu* la tesis P. X/96: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCION LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACION Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACION PARA EJERCER ESA ACCION. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, Poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 166.

<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;

"... "



Estado de Morelos, al atribuírseles, respectivamente, la emisión y publicación del decreto impugnado.

28. 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.

29. Así, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos compareció por sí mismo; mientras que, en representación del Poder Ejecutivo, compareció el consejero jurídico, lo que acreditaron con copia certificada de sus respectivos nombramientos.

30. Dichos funcionarios están legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional, el primero por sí mismo, al haber refrendado el decreto impugnado<sup>14</sup> y, los demás, en representación del Poder Ejecutivo, ya que las fracciones II, V y VI del artículo 38 (sic) de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos<sup>15</sup> establecen que la representación jurídica del titular del Poder Ejecutivo del Estado recae en la Consejería Jurídica.

<sup>14</sup> Jurisprudencia P./J. 109/2001: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIAS 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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

<sup>15</sup> **Artículo 34.** A la Consejería Jurídica del Gobernador, que estará a cargo de un consejero jurídico del Gobernador, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

IX. Representar jurídicamente al Gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico,



31. En otro aspecto, el Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por el vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, pues el diputado presidente renunció al cargo, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de la junta previa, iniciada el 15 de julio de 2020 y continuada el 31 de agosto siguiente, en la cual consta su designación en tal cargo y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo, están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>16</sup> En ese sentido, en las controversias constitucionales 200/2020, 11/2021 y 24/2021 y, de manera reciente, en la 60/2021, hemos reconocido el carácter excepcional de la representación de este funcionario, ante la renuncia del diputado presidente.

32. Por consiguiente, los funcionarios acreditaron tener facultades para comparecer a la presente controversia constitucional.

## X. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

33. 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.

34. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación

---

así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la Constitucionalidad Local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;

... .

<sup>16</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;

"... ."



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.

35. Aunado a lo anterior, de la lectura integral de la demanda, se advierte la causa de pedir del Poder Judicial del Estado de Morelos a través de los conceptos de invalidez que formula, de manera que procede desestimar la causal de improcedencia hecha valer, lo anterior, de acuerdo con lo sostenido en la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."<sup>17</sup>

## XI. ESTUDIO DE FONDO

36. El Poder Judicial del Estado de Morelos plantea que el decreto impugnado viola los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

37. En lo esencial, el actor acusa a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad de haber otorgado, publicado y promulgado el pago de una pensión por cesantía en edad avanzada con cargo al presupuesto del Poder Judicial, con lo que considera violada su autonomía de gestión presupuestal prevista en el artículo 116 constitucional porque representa una intromisión indebida en sus decisiones presupuestales y, a juicio de esta Primera Sala, el actor tiene razón en cuanto a que existe una invasión a su esfera de competencias.

38. A juicio de esta Primera Sala, en este sentido, atendiendo a todo lo expuesto en los apartados de procedencia, fijación de la litis y estudio de fondo del asunto se llega a las siguientes conclusiones.

<sup>17</sup> Tesis P./J. 135/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062.



39. El decreto impugnado, en efecto, lesiona la independencia del Poder Judicial del actor en el grado más grave de violación que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de pensión por jubilación, afectando para tales efectos recursos de otro poder y sin que se haya otorgado ningún tipo de participación al Poder Judicial actor.

40. Ya ha sido materia de diversas controversias constitucionales entre los poderes que aquí contienden el otorgamiento de pensiones por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos a cargo del presupuesto del Poder Judicial.

41. En estos precedentes se estableció que el principio de división de poderes está expresamente previsto, para el ámbito estatal, en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>18</sup> cuyo primer párrafo establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo; principio que recoge el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>19</sup>

42. En relación con el principio de división de poderes, el Tribunal Pleno ha señalado que es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático, los derechos fundamentales, o sus garantías, reconocidos en la Norma Suprema.<sup>20</sup>

<sup>18</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>19</sup> **Artículo 20.** El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

<sup>20</sup> Tesis P./J. 52/2005: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Se-



43. Asimismo, se ha establecido que, para respetar tal equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber:

- a) No intromisión,
- b) No dependencia; y,
- c) No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.<sup>21</sup>

44. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los Poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

45. La dependencia, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio y representa un grado mayor de vulneración, puesto que im-

---

gunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, tercera parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los Poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954.

<sup>21</sup> Véase al respecto las tesis jurisprudenciales P./J. 80/2004, P./J 81/2004 y P./J. 83/2004 de rubros: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS", "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS." y "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.", respectivamente.





plica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

46. Finalmente, 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.

47. Por su parte, el Tribunal Pleno ha señalado que la autonomía de gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales, prevista en el artículo 17 de la Constitución General, constituye una condición necesaria para que estos Poderes ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, cuestiones que difícilmente podrían cumplirse sin la autonomía presupuestal.

48. Por tanto, esta autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros Poderes, pues ello implicaría una violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.<sup>22</sup>

49. Ahora bien, de la lectura al decreto impugnado, se advierte que la pensión por cesantía en edad avanzada decretada por el Congreso de Morelos

<sup>22</sup> Tesis P./J. 83/2004 "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.



deberá ser cubierta por el Poder Judicial, con cargo a su erario, lo cual representa una determinación del destino de una parte del presupuesto de la rama judicial, de tal suerte, que es exclusivamente el Congreso Local quien dispone de recursos ajenos para enfrentar el pago de dichas pensiones, sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva, es decir, al Poder actor.<sup>23</sup>

50. En consecuencia, con la emisión del decreto impugnado, el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación, que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de una pensión, afectando con ello recursos de la rama judicial y sin que haya tenido algún tipo de participación.

51. En ese sentido, es inconstitucional que la Legislatura del Estado de Morelos sea la instancia que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión por jubilación, lo que resulta contrario al artículo 116 de la Constitución, dado que el Poder Judicial es aquel que debe administrar, manejar y aplicar su presupuesto.

52. Al respecto, el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008,<sup>24</sup> sostuvo que, conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución General,<sup>25</sup> las Legislaturas Estatales

---

<sup>23</sup> Cabe señalar que esta Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de analizar el Sistema de Pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, en donde sostuvo que el hecho de que el Congreso de Morelos fuese exclusivamente el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no resultan directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran Municipios cuya su hacienda pública, está protegida directamente en el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo 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.

<sup>24</sup> Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008, se resolvieron el 19 de agosto de 2005 y el 8 de noviembre de 2010, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el 8 de noviembre de 2010.

<sup>25</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.



son las que tienen que emitir las leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo.

53. Por tanto, cuando en dichos instrumentos normativos se prevén las cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social se cumple con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional,<sup>26</sup> sin que esto signifique que sean los órganos legislativos los que deban otorgar las pensiones.

54. Así, el requisito del referido artículo 127 constitucional se cumple con el hecho de que se determine en la ley que los trabajadores municipales tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (jubilación, invalidez, cesantía en edad avanzada, etc.). No obstante, en dicho precepto constitucional no se ha dispuesto que las Legislaturas Estatales pueden direccionar recursos y determinar pensiones, de manera unilateral, respecto de otros poderes u órdenes jurídicos.

55. Si bien el vicio de inconstitucionalidad de la Legislación de Morelos que regula el sistema de pensiones no se estudia en el presente fallo, por no ser parte de la litis, lo cierto es que la posibilidad de que el Congreso de Morelos sea la instancia que determine, calcule y otorgue una pensión a cargo de otro Poder, torna a este sistema con una potencial posibilidad de transgredir la autonomía de otros Poderes o, incluso, otros órdenes jurídicos.

---

"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>26</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 ... ."



56. En atención a lo razonado, así como al criterio obligatorio del Tribunal Pleno, se concluye que no es constitucionalmente admisible que la Legislatura de Morelos sea la que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión de jubilación, afectando el presupuesto del Poder Judicial, para que en él se incorpore una partida dirigida al pago de un fin específico no contemplado al comenzar el ejercicio fiscal correspondiente.<sup>27</sup>

57. Así, para salvaguardar los derechos de la persona a quien se otorgó la pensión y los principios que rigen la autonomía del Poder Judicial, al menos en lo referente a su presupuesto, debe señalarse que los demandados manifiestan que el Congreso del Estado de Morelos autorizó el Presupuesto de Egresos Anual para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, dentro del cual se etiquetó una partida a favor del Poder Judicial integrada por los recursos necesarios para cubrir las obligaciones laborales, financieras y las relativas para pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos.

58. Luego, si bien los demandados no adjuntaron en sus respectivas contestaciones el presupuesto de egresos, para esta Primera Sala este acto constituye un hecho notorio que no es objeto de prueba, el cual se corrobora con la publicación de 29 de enero de 2020 en el Periódico Oficial de la entidad del Decreto 661, por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, a través del cual, en términos de su artículo décimo sexto, asignó un gasto neto total por \$26,801'054,000.00 (Veintiséis Mil Ochocientos Un Millones Cincuenta y Cuatro Mil Pesos 00/100 M. N.), correspondiente al total de los ingresos aprobados en la ley de ingresos.

59. Respecto del Poder Judicial Local, el artículo referido en relación con el décimo octavo,<sup>28</sup> estableció que le correspondería un total de \$549'034,000.00

<sup>27</sup> Las anteriores consideraciones fueron establecidas por la Primera Sala, entre otras, en las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 21/2017 y 315/2017, resueltas por unanimidad de votos en las sesiones de dieciséis de agosto, treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, de dos mil diecisiete, así como el dos de mayo, nueve de mayo, veintitrés de mayo y veinte de junio, de dos mil dieciocho, respectivamente.

<sup>28</sup> **Artículo décimo octavo.** se prevén asignaciones por la cantidad de \$549,034,000.00 (Quinientos Cuarenta y Nueve Millones Treinta y Cuatro Mil Pesos 00/100 M.N.), distribuidos de conformidad con el Anexo 2.



(Quinientos Cuarenta y Nueve Millones Treinta y Cuatro Mil Pesos 00/100 M. N.) para cubrir entre otros conceptos, las provisiones para pensionados y jubilados, así como obligaciones derivadas de controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, capacitación de recursos humanos y demás obligaciones, de conformidad con el Anexo 2, que dispone:

<b>Anexo 2 Poder Judicial Miles de pesos</b>	
Concepto	Importe
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos	452,434
Apoyo extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial	1,600
Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia	70,000
Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes	25,000
<b>Total</b>	<b>549,034</b>

60. Ahora, esta Primera Sala observa que el artículo décimo octavo hace un señalamiento general de los conceptos que cubre el presupuesto asignado al Poder Judicial actor, y que en esa disposición se hace una diferenciación entre pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales y demás ahí enlistados.

"La cantidad autorizada para el Poder Judicial en el presente decreto se integra por los recursos necesarios, que deberá utilizarse para todas y cada una de las obligaciones financieras, laborales y de seguridad social, así como las derivadas de pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, la capacitación de recursos humanos, y demás obligaciones que en general deban cumplir.

"Para el Tribunal de Justicia Administrativa se le asigna la cantidad de \$41,500,000.00 (Cuarenta y Un Millones Quinientos Mil Pesos 00/100 M.N.), mismo que se desglosa en el anexo 18.

"Asimismo, al Tribunal Electoral del Estado de Morelos se le asigna la cantidad de \$28,025,000.00 (Veintiocho Millones Veinticinco Mil Pesos 00/100 M.N.), mismo que desglosa en el Anexo 25.

"Con base a los artículos 108 y 109-Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, a los Tribunales: Electoral del Estado de Morelos y de Justicia Administrativa para el Estado de Morelos, se consideran en anexos independientes al Poder Judicial, en razón de su autonomía."



61. Sin embargo, aun cuando existe un presupuesto para que el Poder Judicial pueda hacerse cargo de las pensiones de sus trabajadores, sin prejuzgar si éste es suficiente o no, lo cierto es que con esta conducta el Poder Legislativo sigue invadiendo la esfera de competencia del actor, al determinar las pensiones de las personas que están a cargo de otro Poder. Por tanto, más allá de si el presupuesto puede cubrir el fin que se ha descrito, el hecho de otorgar la pensión, *per se*, constituye el acto invasor, lo que lleva a declarar fundada la presente controversia constitucional.

62. A pesar de lo anterior, lo cierto es que esta situación no puede tener el efecto de dejar sin su derecho a quienes han cumplido con los requisitos previstos en la Ley del Servicio Civil.

## XII. DECISIÓN Y EFECTOS

63. Los artículos 41, 42, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia<sup>29</sup> señalan que las sentencias en controversias constitucionales deberán contener

<sup>29</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimen violados;

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

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

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales."

**Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional,



los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Asimismo, las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal. Además, en casos como el presente en el que la controversia se suscita entre dos Poderes de una misma entidad federativa, la declaratoria de invalidez que se emita tendrá efectos generales.

64. En este sentido, atendiendo a todo lo expuesto en los apartados de procedencia, fijación de la litis y estudio de fondo del asunto se llega a la conclusión de que resulta esencialmente fundado el concepto de invalidez a través del cual el Poder actor plantea que el decreto impugnado viola los artículos 14, 16, 17, 40, 41, 49, 116, fracción III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal.

65. En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia que otorga a esta Suprema Corte la facultad para fijar los alcances y efectos de la sentencia estableciendo todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, debe declararse la invalidez del Decreto 790 únicamente en la porción del artículo 2o. (sic) que

---

y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

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

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



señala: "La pensión decretada deberá cubrirse al 70% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. 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 2020 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes."<sup>30</sup>

66. La anterior consideración también fue sostenida por esta Primera Sala en las controversias constitucionales 245/2017 y 293/2017 resueltas en sesión de 21 de noviembre de 2018 por unanimidad de votos.<sup>31</sup> Asimismo, a fin de salvaguardar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, 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 persona 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:

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 efectiva-

<sup>30</sup> Se hace propio el criterio de la Segunda Sala establecido, entre otras, en las controversias constitucionales 302/2017, 313/2017, 298/2017, 41/2018, de nueve de mayo, dieciséis de mayo, trece de junio y quince de agosto, de dos mil dieciocho.

<sup>31</sup> De los señores 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.





mente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

67. Finalmente, los efectos de las declaratorias de invalidez de esta ejecutoria serán generales de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia e iniciarán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Morelos.

68. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 2 del Decreto 790, publicado el 25 de noviembre de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, en la porción señalada en el apartado XI de esta ejecutoria.

**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 y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) 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, 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 P./J. 80/2004, P./J 81/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, páginas 1122 y 1187, con números de registro digital: 180648 y 180538, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 6/2021.

1. En sesión pública de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de la controversia constitucional citada al rubro, donde resolvió si el Decreto Setecientos Noventa (790), por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local, era violatorio del principio de división de poderes, específicamente de la independencia judicial.

### I. Razones de la mayoría

2. Por unanimidad de cinco votos, declaramos la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 790, en la porción normativa donde el Congreso de Morelos había otorgado una pensión por cesantía en edad avanzada con cargo al presupuesto anual del Poder Judicial.
3. Siguiendo nuestros precedentes, señalamos que, para respetar el principio de división de poderes, las entidades federativas deben acatar el mandato prohibitivo de no subordinación y respetar la autonomía en la gestión de los recursos de los Poderes Judiciales.
4. En el caso, consideramos que el Decreto 790 manipuló el erario del Poder Judicial, porque el Congreso Local dispuso de recursos ajenos para enfrentar el pago de la pensión, lo que representaba el nivel más grave de violación al principio de división de poderes, ya que sólo la rama judicial está facultada para administrar, manejar y aplicar su propio presupuesto.
5. Reconocimos que las Legislaturas Locales deben emitir las leyes que rijan las relaciones laborales entre las entidades y sus trabajadores, incluyendo las cuestiones de seguridad social como el pago de las pensiones. Sin embargo, esto no las autoriza a otorgar directamente la prestación, y menos aún si el beneficiario laboró en otro Poder del Estado.



6. Señalamos que, si bien las autoridades manifestaron que en el presupuesto del año dos mil veinte se incluyó una partida con recursos suficientes para cumplir el pago de la pensión, lo cierto es que, más allá de si el presupuesto cubre o no el fin descrito, el hecho de que el Congreso otorgue la pensión es lo que ocasiona en sí mismo la invalidez.
7. Finalmente, en los efectos, además de que vinculamos al Congreso en el sentido de modificar el decreto en la parte invalidada, se le permitió hacerse cargo él mismo del pago de la pensión, o bien, de que otorgue los recursos necesarios si considera que otro poder o entidad debe hacerlo.

## II. Razones de la concurrencia

8. Estoy a favor de declarar la invalidez de una parte del artículo 2o. del Decreto 790, porque considero que el Poder Legislativo dispuso indebidamente del presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos; sin embargo, me aparto de las consideraciones de la sentencia donde se desestima el argumento de las autoridades demandadas.
9. En efecto, en los párrafos 57 a 61 del engrose se señala, *grosso modo*, que las autoridades afirmaron que en el presupuesto de egresos anual para el dos mil veinte, el Congreso Local había etiquetado una partida con los recursos suficientes para cubrir, entre otros, los pagos de pensiones, jubilaciones y controversias constitucionales del Poder Judicial.
10. En la sentencia se tuvo como hecho notorio la publicación del presupuesto de egresos; sin embargo, se señaló que el hecho de otorgar la pensión era en sí mismo el acto invasor, sin importar si el presupuesto era o no apto para cubrir el fin descrito por las autoridades.
11. En mi opinión, con independencia de lo afirmado por las autoridades acerca del presupuesto de egresos local para el dos mil veinte, dicho presupuesto se declaró inválido por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020, en la sesión de veintisiete de noviembre de dos mil veinte.
12. Por esta razón, estimo que, en este asunto, esta Sala debió de retomar lo sostenido en los párrafos 53 y 54 de la controversia constitucional 200/2020, fallada por unanimidad de votos en la sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, donde en síntesis desestimamos el argumento de las autoridades bajo la consideración de que el Decreto Seiscientos Sesenta y Uno, que contenía el presupuesto de egresos referido, ya no formaba parte del orden jurídico estatal.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS (ARTÍCULO 126 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE VERACRUZ).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE CONTRA EL DECRETO EMITIDO POR LA LEGISLATURA LOCAL EN EL QUE SE DECLARÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE UN AYUNTAMIENTO COMO MEDIDA CAUTELAR DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO DE DESAPARICIÓN DEL MISMO, AL SER UN ACTO QUE AFECTA SU INTEGRACIÓN DEMOCRÁTICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL DECRETO 273, MEDIANTE EL CUAL SE DECLARÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO Y SE DESIGNÓ UN CONCEJO MUNICIPAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL DIEZ DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**V. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. FACULTADES DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REVISARLAS, FISCALIZARLAS Y APROBARLAS.**

**VI. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. LA INTERVENCIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL POR PARTE DE LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBE RESTRINGIRSE A SU REVISIÓN DURANTE UN PLAZO DETERMINADO.**

**VII. CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO. EL ACUERDO DICTADO POR EL CONGRESO LOCAL POR EL QUE SE AUTORIZA LA INTERVENCIÓN DE LA TESORERÍA, VULNERA EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL, AL NO ESTAR RESTRINGIDO A UN PLAZO DETERMINADO (INVALIDEZ DEL ACUERDO DICTADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, MEDIANTE EL CUAL SE AUTO-**



**RIZA LA INTERVENCIÓN EN LA TESORERÍA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO A FIN DE SUPERVISAR Y EVALUAR EL GASTO PROGRAMADO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL CUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESIEMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL RESPECTIVO DECRETO Y DE QUE ÉSTE NO RESULTA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES (ARTÍCULO 147 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

**IX. SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO. SON ACTOS QUE AFECTAN SU INTEGRIDAD, AL TRATARSE DE SANCIONES QUE RECAEN EN EL ÓRGANO EN SÍ MISMO CONSIDERADO Y NO EN ALGUNO DE SUS INTEGRANTES.**

**X. SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN DE MANDATO DE LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO. SON ACTOS QUE AFECTAN SU INTEGRACIÓN, AL TRATARSE DE SANCIONES QUE RECAEN EN SUS INTEGRANTES CONSIDERADOS INDIVIDUALMENTE.**

**XI. SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO Y SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN DE MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS. CORRESPONDE AL CONGRESO DE LA ENTIDAD EMITIR LA DECLARATORIA CORRESPONDIENTE POR ACUERDO DE CUANDO MENOS LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES, POR ALGUNA DE LAS CAUSAS GRAVES QUE LA LEY LOCAL SEÑALA PARA SU PROCEDENCIA Y OTORGÁNDOLES A AQUÉL O A SUS MIEMBROS, SEGÚN SEA EL CASO, LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DEFENSA PREVIA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XII. SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO Y SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN DE MANDATO DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS. LA FACULTAD EXTRAORDINARIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA DECLARARLAS ES UNA EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL SOBRE LA**



**INTEGRIDAD DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y DEBE INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, LO QUE IMPLICA QUE LOS PROCEDIMIENTOS PARA CADA UNA DE ELLAS SEAN DISTINTOS.**

**XIII. SUSPENSIÓN DE UN AYUNTAMIENTO. CORRESPONDE AL CONGRESO LOCAL SU DECLARACIÓN, PREVIO DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY LOCAL, EN LA QUE SE ESTABLEZCA UN PLAZO DETERMINADO PARA SU VIGENCIA, EL CUAL NO PODRÁ EXCEDER DEL PERIODO PARA EL QUE FUE ELECTO DICHO AYUNTAMIENTO.**

**XIV. DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL DECRETO POR EL QUE EL CONGRESO LOCAL DECLARÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO, VULNERA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN TANTO QUE DICHO PRECEPTO CONSTITUCIONAL NO PREVÉ A ÉSTA COMO UNA MEDIDA CAUTELAR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL DECRETO 273, MEDIANTE EL CUAL SE DECLARÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO Y SE DESIGNÓ UN CONCEJO MUNICIPAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL DIEZ DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**XV. DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. EL DECRETO POR EL QUE EL CONGRESO LOCAL DECLARÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEL MUNICIPIO ACTOR PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL DECRETO 273, MEDIANTE EL CUAL SE DECLARÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO Y SE DESIGNÓ UN CONCEJO MUNICIPAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL DIEZ DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**



**XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE CESE SU INTERVENCIÓN EN LA TESORERÍA DEL MUNICIPIO ACTOR (INVALIDEZ DEL ACUERDO DICTADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, MEDIANTE EL CUAL SE AUTORIZA LA INTERVENCIÓN EN LA TESORERÍA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO A FIN DE SUPERVISAR Y EVALUAR EL GASTO PROGRAMADO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL CUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE PARA QUE DEJE SIN EFECTOS LA DECLARACIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO Y LA DESIGNACIÓN DE UN CONCEJO MUNICIPAL DECRETADAS COMO MEDIDA CAUTELAR EN EL PROCEDIMIENTO DE DESAPARICIÓN DE AQUÉL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL DECRETO 273, MEDIANTE EL CUAL SE DECLARÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO Y SE DESIGNÓ UN CONCEJO MUNICIPAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL DIEZ DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE PARA LLEVAR ACABO LOS ACTOS NECESARIOS PARA QUE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO SEAN RESTITUIDOS EN SUS FUNCIONES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL DECRETO 273, MEDIANTE EL CUAL SE DECLARÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO Y SE DESIGNÓ UN CONCEJO MUNICIPAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL DIEZ DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 267/2019. MUNICIPIO DE MIXTLA DE ALTAMIRANO, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA



**LLAVE. 25 DE NOVIEMBRE DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTÍERREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al **veinticinco de noviembre de dos mil veinte**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 267/2019, promovida por el Municipio de Mixtla de Altamirano, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la misma entidad federativa.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL ASUNTO**

1. **Presentación de la demanda.** El quince de julio de dos mil diecinueve, Ricardo Pérez Marcos, en su carácter de síndico único del Municipio de Mixtla de Altamirano, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante, el "Municipio" o el "actor"), interpuso una demanda de controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que impugnó los actos y normas que se señalan a continuación:<sup>1</sup>

a) El Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el cuatro de julio de dos mil diecinueve, mediante el cual se autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio a fin de supervisar y evaluar el gasto programado.

b) El Decreto 273, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el diez de julio de dos mil diecinueve, mediante el cual se decreta como medida cautelar la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio por la presunta pérdida del orden y la paz pública y se designa un concejo municipal.

<sup>1</sup> En el capítulo "IV" de la demanda, no se aprecia de manera textual la impugnación del acuerdo y de las normas generales. Sin embargo, tal como se explicará en el apartado de fijación de la litis, se considera que haciendo una valoración integral del escrito inicial, lo aquí descrito son los actos y normas efectivamente cuestionadas.





c) Los artículos 126 y 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz (con motivo de su primer acto de aplicación).

2. **Antecedentes del asunto.** Estos actos y normas se relacionan con los siguientes antecedentes:<sup>2</sup>

a) El quince de diciembre de dos mil diecisiete, \*\*\*\*\* –tío de Maricela Vallejo Orea, presidenta municipal de Mixtla de Altamirano electa para el periodo 2018-2021– fue encontrado muerto en el interior de una camioneta sobre la carretera Jilalpilla-Tlilapan. Ese mismo día, Maricela Vallejo presentó una denuncia ante la Fiscalía General del Estado por el delito de amenazas, en la que planteó que su vida corría peligro en tanto no renunciara como titular del Ejecutivo municipal.

b) El quince de enero de dos mil dieciocho, ya con la nueva administración municipal en funciones, fueron presuntamente tomadas las instalaciones del Ayuntamiento municipal; actos que presuntamente se repitieron el veintiuno de agosto siguiente. Sin embargo, semanas más tarde, el veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, la presidenta municipal, su esposo y su chofer fueron privados de la vida en un poblado próximo a la cabecera municipal de Mixtla de Altamirano; lo que provocó que el Congreso del Estado llamara a Margarita Montalvo Acahua, en su calidad de suplente, como presidenta municipal.

c) Ante estos eventos, el dieciocho de junio de dos mil diecinueve, el gobernador del Estado de Veracruz presentó ante el Congreso del Estado una *solicitud de desaparición* del Ayuntamiento del Municipio de Mixtla de Altamirano por la pérdida del orden y la paz pública;<sup>3</sup> requiriendo a su vez la suspensión provisional del Ayuntamiento, como medida preventiva, en tanto se llevara a cabo el procedimiento de desaparición.

<sup>2</sup> Los antecedentes descritos en este apartado se derivan tanto de la demanda como de otras constancias del expediente en que se actúa, como las contestaciones de demanda o pruebas aportadas.

<sup>3</sup> **Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz**

**"Artículo 130.** Son causas graves para que se declare desaparecido un Ayuntamiento:

"I. Que se haya perdido el orden y la paz pública del Municipio; ..."



d) La solicitud anterior fue turnada a la Comisión Permanente Instructora del Congreso del Estado de Veracruz, misma que dictó un acuerdo el veinticinco de junio del dos mil diecinueve en el que ordenó el emplazamiento inmediato del Municipio. Este acuerdo fue notificado al día siguiente al Municipio y, el día veintiocho del mismo mes y año, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos a la que acudieron los representantes del Municipio.

e) El cuatro de julio del dos mil diecinueve, el Pleno del Congreso del Estado emitió un acuerdo en el que **aprobó la intervención** en la Tesorería del Ayuntamiento del Municipio, el cual fue publicado ese mismo día en la Gaceta Oficial del Estado. El objeto del acuerdo fue supervisar y evaluar que el gasto programado cumpliera con los objetivos establecidos dentro de los criterios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia, con apego al marco legal que lo rige.

f) Días más tarde, el ocho de julio de dos mil diecinueve, la Comisión Permanente Instructora presentó ante el Congreso del Estado un dictamen en el que se proponía conceder la medida cautelar solicitada por el gobernador. Este dictamen fue aprobado, dando lugar al "*Decreto 273 por el que como medida preventiva se declara la suspensión provisional del H. Ayuntamiento del Municipio por la presunta pérdida del orden y la paz pública del Municipio y se designa un concejo municipal*", publicado el diez de julio del mismo año en la Gaceta Oficial del Estado.

3. **Argumentos de invalidez.** El Municipio actor sostuvo los siguientes conceptos de invalidez a lo largo de los diferentes apartados de su demanda:<sup>4</sup>

En los apartados de interés legítimo y suspensión de los actos reclamados.

<sup>4</sup> Los argumentos que formula el Municipio actor en contra de los diversos actos y normas impugnadas no se circunscriben al capítulo de "conceptos de invalidez" de su escrito, sino que se encuentran dispersos a lo largo de todo su escrito. Por ello, para dar cuenta de todos los razonamientos de invalidez formulados, en este apartado se seguirá el orden en el que aparecen los argumentos en la demanda. Posteriormente, a la hora de precisar la litis, todos estos argumentos serán evaluados de manera conjunta conforme al acto o norma que buscan combatir.



a) La línea argumentativa encaminada a combatir el Decreto 273 comienza en el capítulo de la demanda titulado "interés legítimo". En este, el Municipio plantea que durante el ejercicio del Ayuntamiento en funciones no ha existido ningún señalamiento en el sentido de que sus integrantes han actuado u omitido actuar en contra del interés público.

b) A continuación, dentro del mismo capítulo de "interés legítimo", el Municipio afirma que la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz distingue como acciones diferentes las denuncias de desaparición y las solicitudes de suspensión de los Ayuntamientos. En el caso que nos ocupa, la solicitud del gobernador y todo el procedimiento seguido hasta el momento ha sido de *desaparición*, por lo que no procedía la suspensión del Ayuntamiento.

c) Asimismo, afirma el Municipio actor, en el supuesto de que procediera la suspensión como una medida cautelar, la imposición de la misma debería sujetarse al procedimiento específico de suspensión que prevé la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, el cual prevé la garantía de audiencia en favor del Ayuntamiento. Sin embargo, se aclara, en los hechos el Municipio nunca fue emplazado para el desahogo de ningún procedimiento de suspensión.

d) Aunado a lo anterior, en el propio capítulo de "interés legítimo" de la demanda, se aduce que el decreto impugnado contraviene el principio de *presunción de inocencia*, pues el mismo decreta la medida cautelar de mérito por una *presunta* pérdida del orden y la paz pública en el Municipio; es decir, sin una comprobación de los hechos que fundamentan la suspensión. Este argumento, en adición a los anteriores, es lo que dice el Municipio actualiza el interés legítimo para acudir a la presente controversia.

e) Dicho lo anterior, en el apartado titulado "suspensión del acto inconstitucional reclamado", se advierte que el Municipio actor alude que la desaparición de Poderes solicitada por el gobernador atiende a motivos políticos y no jurídicos. Para el Municipio, permitir que siga este procedimiento equivaldría a consentir un abuso de autoridad y esto abriría la puerta a que cualquier Municipio que no comulgue con los intereses del gobernador se encuentre sujeto a la discrecionalidad de este último.



f) A su juicio, no puede pasarse por alto que el artículo 115, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal se interpreta en el sentido de que la facultad de los Congresos Locales de designar un concejo municipal sólo surge cuando se ha declarado la *desaparición* del Ayuntamiento. Partiendo de esa interpretación, afirma que resulta claro que es inconstitucional que el Poder Legislativo demandado haya designado un concejo municipal sin que antes haya declarado la desaparición del Ayuntamiento.

g) Por su parte, en el propio capítulo de suspensión, se argumenta que resulta inválido el acuerdo que autoriza la intervención en la Tesorería del Ayuntamiento, publicado por el Congreso Local el cuatro de julio de dos mil diecinueve, una vez que se había solicitado la desaparición del Ayuntamiento. En primer lugar, porque carece de una fundamentación y motivación adecuadas. El artículo 146 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz<sup>5</sup> señala que la designación de un interventor se llevará a cabo una vez que se haya declarado la suspensión del Ayuntamiento. Por ende, la declaración de suspensión es un presupuesto necesario e insalvable para que se pueda nombrar un interventor. Sin embargo, en los hechos, tal acuerdo que autoriza la intervención se expidió el cuatro de julio del dos mil diecinueve, mientras que la suspensión del Ayuntamiento ocurrió hasta el día diez del mismo mes y año; es decir, varios días después de la intervención; lo cual tiene como consecuencia que el acuerdo de intervención no respete la norma que le da origen.

h) De igual manera –continúa argumentando el Municipio–, no es posible soslayar que artículo 115 constitucional prescribe la libertad de los Municipios en la administración de su hacienda. Por lo tanto, las intervenciones en la hacienda municipal por parte de un ente distinto y ajeno al Ayuntamiento no son autorizadas por el Texto Constitucional, limitación que no es respetada dado el alcance del acuerdo cuestionado.

En el apartado específico de conceptos de invalidez.

<sup>5</sup> "Artículo 146. Toda resolución en la que se declare la suspensión de un Ayuntamiento, además de contener la orden para que se llame a los que lo sustituyan, contendrán las siguientes prevenciones:

"I. La designación de un interventor que reciba todo lo relativo a la administración municipal, se encargue de mantener el orden y la paz pública y atienda los servicios públicos urgentes; y ..."



i) Expuesto lo anterior, ya en el apartado de conceptos de invalidez de la demanda, el Municipio formula expresamente tres razonamientos de invasión de competencias: el primero destinado a combatir los artículos 126 y 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz y los últimos dos en contra del Decreto 273.

j) El primer concepto de invalidez comienza con dos argumentos en contra del artículo 147 de la legislación local. En primer lugar, el Municipio sostiene que este artículo va más allá de las facultades previstas para las Legislaturas Locales en la fracción I del artículo 115 constitucional. Esto porque permite que el Congreso Local suspenda de manera *preventiva* o *provisional* a los Ayuntamientos; supuesto no habilitado por el marco constitucional.

k) En segundo lugar, plantea que la norma no prevé un tiempo determinado para la suspensión provisional, pues únicamente señala que una vez que se dicte la resolución a la que se refiere el artículo "*se continuará con el procedimiento ordenado en el presente capítulo*". Deficiencia normativa que provoca que los Ayuntamientos no cuenten con ninguna seguridad jurídica sobre el tiempo que durará la suspensión y se abra la puerta a que la suspensión que se supone temporal sea en realidad definitiva.

l) De aquí el Municipio pasa a cuestionar la constitucionalidad del artículo 126 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz –aun en el contexto del primer concepto de invalidez–. Para ello, afirma que de acuerdo con la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 constitucional de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, las Constituciones Locales y las leyes relativas deben señalar con toda precisión las causas graves que puedan tener como consecuencia el desconocimiento de los Poderes municipales. Estas *causas graves* deben quedar perfectamente delimitadas: no cabe en ellas la posibilidad de interpretación ni discrecionalidad por parte de las Legislaturas Locales.

m) Bajo ese tenor, se alega que el artículo 126 deviene inconstitucional, ya que prevé explícitamente que "*el Congreso del Estado tiene competencia para calificar la gravedad, según el caso, para la procedencia de la suspensión o la revocación de mandato*" de los miembros del Ayuntamiento. La cuestión es que esta calificación de la gravedad debe atender a un criterio objetivo y no a la



discrecionalidad del legislador local, lo cual no es solventado por la norma reclamada.

n) En el segundo concepto de invalidez el Municipio regresa a argumentar en contra del Decreto 273. En concreto, sostiene que la inconstitucionalidad del artículo 147 de Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz (por los argumentos sostenidos anteriormente) implica la invalidez del Decreto 273, pues este último se fundamentó en dicha norma jurídica.

o) Por último, en el tercer concepto, destaca que el Decreto 273 presenta una falta y/o incorrecta fundamentación, pues además de utilizar el artículo 147 impugnado como fundamento y de basarse en meras presunciones, el mismo omitió una parte esencial del procedimiento necesario para suspender al Ayuntamiento. Esto último, recalca el Municipio, debido a que no se siguió un procedimiento de suspensión, sino uno de desaparición.

**4. Trámite y admisión de la demanda.** El quince de julio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 267/2019 y, por razón de turnó, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

5. El dieciocho de julio de dos mil diecinueve, la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, integrantes de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte correspondiente al primer periodo de dos mil diecinueve (en adelante, la "Comisión de Receso"), admitieron la demanda y ordenaron emplazar como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. No obstante, negaron la solicitud de tener a la editora de Gobierno del Estado como autoridad demandada, pues se trata de una dependencia subordinada al Poder Ejecutivo demandado.

6. En otro aspecto, dieron vista del asunto a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación correspondiera. Respecto a la suspensión solicitada, se ordenó formar el cuaderno incidental respectivo con copia certificada de las constancias que integran el expediente.



7. **Incidente de suspensión.** En relación con la medida cautelar, el Municipio actor requirió la suspensión de los efectos: (a) del acuerdo mediante el cual se autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio y (b) del Decreto 273, los cuales incluyen la suspensión provisional del Ayuntamiento, la designación de un concejo municipal y el inicio y trámite del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento municipal.

8. En respuesta a esta solicitud, el propio dieciocho de julio de dos mil diecinueve, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso dictaron un acuerdo en el que manifestaron lo siguiente:<sup>6</sup>

a) Por un lado, **negaron la suspensión** respecto al acuerdo que autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio, así como al Decreto 273 en cuanto a la suspensión provisional del Ayuntamiento, la designación del concejo municipal y el inicio del procedimiento de desaparición. Esto bajo la consideración de que estos actos constituyen *actos consumados* para efectos de la suspensión.

b) Asimismo, respecto al trámite del procedimiento de desaparición también se **negó la suspensión**, pues el Congreso de Veracruz está facultado constitucional y legalmente para llevar a cabo este procedimiento.

c) Sin embargo, **concedieron la suspensión** para que las autoridades demandadas no ejecutaran la resolución definitiva que pudiera dictarse en el procedimiento de desaparición del Ayuntamiento municipal hasta tanto no se resolviera la controversia constitucional. La razón de la concesión de esta medida cautelar fue garantizar que no quedara sin materia el asunto y salvaguardar la hacienda municipal y el normal desarrollo de su administración pública.

9. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo Local dio contestación a la demanda por medio de la subdirectora de Asun-

<sup>6</sup> Este acuerdo fue combatido tanto por el Municipio actor como por el Poder Ejecutivo demandado mediante **los recursos de reclamación 141/2019-CA y 144/2019-CA**, respectivamente. El acuerdo subsistió en sus términos, ya que ambos recursos fueron declarados infundados por unanimidad de cuatro votos de la Primera Sala de esta Suprema Corte en sesión del seis de noviembre de dos mil diecinueve.



tos Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz, delegada de la Mesa Directiva. En síntesis, se sostuvo lo que sigue:

a) **Causales de improcedencia.** Por lo que hace a este aspecto, el Poder Legislativo afirma que el Ayuntamiento actor no actúa como órgano municipal en funciones, pues el mismo se encuentra suspendido en virtud de la medida cautelar impuesta en el Decreto 273. Esto provoca que se actualice la improcedencia de la controversia por *falta de interés legítimo*. En todo caso sería al concejo municipal nombrado por el Poder Legislativo a quien correspondería actuar en nombre del Municipio e instar un procedimiento constitucional.

b) Adicionalmente, se alega que la controversia también resulta improcedente porque el Decreto 274 (a) es de *carácter provisional* y no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, así como que (b) no le causa ningún perjuicio al Municipio. El decreto es parte del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento municipal, de modo que el Municipio en todo caso deberá esperar al dictado de la resolución definitiva; esto es, la declaración de desaparición. La ausencia de efectos perjudiciales radica en que el mismo decreto instituyó un concejo municipal con todas las funciones del Ayuntamiento.

c) **Fondo del asunto.** Ahora bien, al margen del cumplimiento de los presupuestos procesales, el Congreso Local sostiene que la suspensión provisional del Ayuntamiento fue una medida dictada de acuerdo con las exigencias del artículo 21 constitucional, el cual encomienda la preservación de la seguridad pública a los diferentes órdenes de gobierno. Dado el contexto grave de violencia, el vacío de autoridad y el estado de ingobernabilidad del Municipio, este Poder se vio obligado a responder con una medida adecuada y de manera expedita para remediar estas alteraciones del orden y la paz pública.

d) Al respecto, considera que la suspensión provisional del Ayuntamiento fue el remedio elegido, pues el gobierno municipal había demostrado su incapacidad para ocuparse de la situación de ingobernabilidad. Con ésta se pretende proteger los derechos de la población del Municipio y, por ende, encuentra amparo bajo nuestro orden constitucional.

e) Sobre esta cuestión, se reconoce que el artículo 148 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz (artículo que norma el procedimiento de desa-





parición de los Ayuntamientos) no prevé expresamente la posibilidad de decretar medidas cautelares. Empero, dicho artículo tampoco excluye esta posibilidad y, de hecho, si se realiza una interpretación armónica con el artículo 147 del mismo ordenamiento, resulta que esto sí es posible. Además, resulta lógico que, si el Congreso de Veracruz tiene la facultad de desaparecer un Ayuntamiento, por mayoría de razón también puede suspenderlo. Ésta es una medida menos lesiva y de carácter provisional, por lo que es indudable la facultad del Congreso en este respecto.

f) De igual manera, se aduce que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la falta de detalle normativo no debe implicar que sea imposible jurídicamente proteger los derechos de las personas. Así, dado que la medida cautelar en cuestión atiende a garantizar los derechos fundamentales de los habitantes del Municipio, la falta de previsión del artículo 148 debe ceder ante estas consideraciones.

g) Por último, en cuanto al acuerdo que autoriza la intervención en la Tesorería del Ayuntamiento, el Poder Legislativo plantea que tal determinación se hizo de acuerdo con sus facultades de fiscalización sobre el uso de los recursos públicos por parte de los Municipios del Estado. En concreto, dicha intervención se autorizó debido a la pérdida de confiabilidad en la información financiera y presupuestal del gasto programado del Municipio.

**10. Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** Por su parte, el Poder Ejecutivo contestó la demanda por medio del secretario de Gobierno del Estado de Veracruz en los siguientes términos:

a) Por lo que hace a la publicación del decreto impugnado (acto impugnado respecto de este Poder) es un acto secundario y accesorio a la aprobación del dictamen por parte del Congreso Local. Además, esta publicación encuentra fundamento en el artículo 49, fracción II, de la Constitución del Estado, la cual faculta a este Poder para publicar decretos.

b) Respecto al contenido del decreto impugnado, argumenta que la facultad del Poder Legislativo Local de suspender provisionalmente los Ayuntamientos se encuentra implícita en la legislación. Esto porque si este Poder puede declarar su desaparición, por mayoría de razón puede suspenderlos provisionalmente.



11. **Referencia a la opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal se abstuvieron de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

12. **Cierre de instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el tres de diciembre 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 adelante, la "ley reglamentaria de la materia") y se puso el expediente en estado de resolución.

13. **Radicación.** Mediante escrito de fecha cinco de febrero de dos mil veinte,<sup>7</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de once de febrero de dos mil veinte.<sup>8</sup> Finalmente, en proveído de fecha diecinueve de febrero de dos mil veinte, el presidente de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>9</sup>

## II. COMPETENCIA

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Mixtla de Altamirano y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>7</sup> *Ibidem*, foja 639.

<sup>8</sup> *Ibidem*, foja 640.

<sup>9</sup> *Ibidem*, foja 641.



### III. PRECISIÓN DE LA LITIS

15. En términos del artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>10</sup> esta Suprema Corte debe fijar los actos y normas efectivamente cuestionadas en una controversia; obligación que, entre otros aspectos, debe cumplimentarse a través de una valoración integral del escrito inicial de demanda. En ese sentido, esta Primera Sala llega a la convicción de que la **materia de la presente controversia constitucional** es la que se detalló en los incisos a), b) y c) del párrafo primero de esta ejecutoria (el Decreto 273, el acuerdo de intervención y dos normas de la ley local). Lo anterior, en atención a las consideraciones que siguen.

16. En primer lugar, en el capítulo "IV" de la demanda, el Municipio señaló genéricamente que reclamaba la aprobación del dictamen con proyecto de decreto por el que se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento –imputado al Poder Legislativo Local– y la promulgación y publicación del Decreto 273 –imputado al Poder Ejecutivo de la entidad–. Esto en los siguientes términos:

"IV. Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial en el que se publicó.

"La aprobación por el H. Congreso del Estado, del dictamen denominado 'De la Comisión Permanente Instructora, dictamen con proyecto de decreto por el que se declara, como medida preventiva, la suspensión provisional del Ayuntamiento de Mixtla de Altamirano, Veracruz de Ignacio de la Llave, en tanto se desarrolla el procedimiento de desaparición y el Congreso de Veracruz emita resolución definitiva.', publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso de Veracruz, en fecha nueve de julio de dos mil diecinueve, dictamen que conlleva la promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado del 'Decreto Número 273 por el que como medida preventiva se declara la suspensión provisional del H. Ayuntamiento de Mixtla de Altamirano, Ver. por la presunta pérdida del orden y la paz pública del Municipio y se designa un concejo municipal',

<sup>10</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; ..."



publicado en la Gaceta Oficial del Estado el diez de julio de dos mil diecinueve, decreto que también se solicita declarar inválido."

17. Atendiendo a este texto y al resto del contenido de la demanda de controversia constitucional, esta Suprema Corte considera que lo realmente reclamado por el Municipio actor es el Decreto 273, sin necesidad de tener como propios actos reclamados algunos de los que integran su procedimiento de creación. A nuestro juicio, si bien el actor alude a la aprobación de un dictamen legislativo, es notorio que lo que busca el Municipio actor es cuestionar la afectación que se genera con el contenido final del decreto (el dictamen es sólo un medio para llegar a la decisión final); por lo que **debe tenerse como acto impugnado el Decreto 273**, el cual lógicamente presupone como parte de su contenido y procedimiento de creación el correspondiente dictamen.

18. Siendo importante aclarar que la aprobación de un dictamen por parte del Poder Legislativo ha sido identificado en otros asuntos como el acto reclamado en sí mismo.<sup>11</sup> No obstante, en el caso que nos ocupa, el Decreto 273 resulta ser la resolución definitiva que puso fin al asunto objeto del dictamen y es el que les da vida jurídica a los efectos que el Municipio combate argumentativamente; a saber, (a) la suspensión provisional del Ayuntamiento y (b) la designación de un concejo municipal.<sup>12</sup> Por ello, no resulta viable tener por impugnados de manera diferenciada el dictamen y el producto del dictamen.

<sup>11</sup> Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 88/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en la *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 919, con número de registro digital: 180675, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO."

<sup>12</sup> Estos efectos se encuentran previstos en los primeros dos artículos del Decreto 273, los cuales prescriben literalmente lo siguiente: "**Artículo primero.** La Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en términos de los artículos 4, 33, fracciones IX y X, inciso a), de la Constitución Política del Estado, 128, 130 fracciones I y III. 147, 148, 169 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, como medida preventiva, declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Mixtla de Altamirano, por la presunta pérdida del orden y paz pública del Municipio."

"**Artículo segundo.** De conformidad con el artículo 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, se designa un concejo municipal que fungirá en tanto se resuelve en definitiva el procedimiento sobre la desaparición del Ayuntamiento. El concejo municipal que fungirá en Mixtla de Altamirano se integrará por los ciudadanos Crispín Hernández Sánchez como presidente, Socorro Alba Sandoval



19. En segundo lugar, a pesar de que el actor únicamente aludió de manera expresa al referido decreto en el capítulo "IV" de su demanda, de una valoración integral del escrito se desprende que también fue su intención cuestionar **la invalidez de los artículos 126 y 147** de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, **así como del acuerdo del cuatro de julio de dos mil diecinueve** mediante el cual se autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio.

20. En relación con las normas, en el capítulo de conceptos de invalidez el Municipio solicitó explícitamente que se "*declare la invalidez de los artículos 126 y 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz*", y formuló diversos argumentos con los que sostiene su inconstitucionalidad. Así, no hay duda alguna sobre la impugnación de estos artículos.<sup>13</sup>

21. En cuanto al acuerdo que autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio, aunque no se detalla al inicio de la demanda como uno de los actos reclamados, a lo largo de su escrito, el Municipio formuló dos argumentos para controvertirlo. En específico, sostuvo que ese acuerdo de intervención (a) no contiene una fundamentación y motivación adecuadas y (b) que contraviene la garantía constitucional de libre administración de la hacienda municipal. Esto se advierte del siguiente fragmento de la demanda:

"En relación con el inciso c) se solicita la suspensión de la designación de un interventor en el Municipio de Mixtla de Altamirano, **por ser claramente inconstitucional**, por las razones siguientes:

"La designación del interventor, cuya designación se solicita quede sin efectos mediante la suspensión del acto por parte del Ministro instructor, se llevó

---

Cuevas como vocal primera y Xicoténcatl Atlahua Temoxtle como vocal segundo; así como por Lorenzo Tlehuactle Zopiyactle, Seniorina Orea Méndez y Ángel Amador Cano, como suplentes, respectivamente."

<sup>13</sup> Como veremos en el estudio de fondo del asunto, el artículo 147 presenta un problema de aplicabilidad en el caso concreto, lo que imposibilita su análisis abstracto y, por ende, impide que esta Suprema Corte se pronuncie directamente sobre su constitucionalidad. No obstante, esto no conlleva no tenerlo como norma impugnada, pues es clara la solicitud de invalidez que formula el Municipio actor. Un aspecto es la delimitación de la litis y otra muy distinta el incumplimiento de ciertos presupuestos procesales que impidan su examen de regularidad.



a cabo sin respetar el fundamento legal, ya que fue designado antes de declarar la suspensión del Ayuntamiento de Mixtla de Altamirano.

"En efecto, la suspensión de dicho Ayuntamiento fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado, el 10 de julio del presente año, sin embargo el interventor fue designado por el Congreso del Estado el 2 de julio, y publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 4 de julio al tenor siguiente: '*Acuerdo por el que se autoriza intervenir a la Tesorería del Ayuntamiento de Mixtla de Altamirano Ver., a fin de supervisar y evaluar el gasto programado*', **lo que hace que dicha designación sea inconstitucional, ya que no está debidamente fundada y motivada.**

"Se afirma lo anterior, ya que la Ley Orgánica del Municipio Libre señala que, para designar un interventor en algún Ayuntamiento, es requisito indispensable que dicho Ayuntamiento haya sido supeditado en sus funciones, como se puede ver a continuación: ...

"Artículo 146. Toda resolución en la que se declare la suspensión de un Ayuntamiento, además de contener la orden para que se llame a los que lo sustituyan, contendrán las siguientes prevenciones:

"I. La designación de un interventor que reciba todo lo relativo a la administración municipal, se encargue de mantener el orden y la paz pública y atienda los servicios públicos urgentes; y'

"Por lo tanto, la designación del interventor, de fecha de publicación el 4 de julio, es inconstitucional e ilegal, ya que la suspensión de Poderes se llevó a cabo casi una semana después, el 10 de julio, y es que al designarse un interventor antes de la suspensión, dicha designación no fue llevada a cabo conforme a derecho, por lo que se solicita al Ministro instructor la suspensión de dicho acto, es decir que deje sin efectos la designación del interventor.

**"Dicha designación, que ya se probó es inconstitucional, también contraviene el artículo 115 constitucional,** ya que este señala que el Ayuntamiento administrará libremente su hacienda, como se puede ver a continuación:

"I. (sic) Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las



contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:'

"Lo anterior significa que una intervención ajena al Ayuntamiento, no está permitida, lo que no significa que nos opongamos a la transparencia y rendición de cuentas ... Por lo anterior, simplemente que solicitamos se lleve a cabo conforme a derecho, por lo anterior, se solicita dejar sin efectos la designación del citado interventor."

22. Consecuentemente, desde la perspectiva de esta Suprema Corte, las consideraciones recién transcritas son suficientes para tener como acto impugnado a tal acuerdo que autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio. Como se estableció en la jurisprudencia P./J. 135/2005,<sup>14</sup> para que se estudie la constitucionalidad de un acto en una controversia constitucional basta con expresar en la demanda la causa de pedir y, en el caso, nos resulta claro el planteamiento de inconstitucionalidad del acuerdo por parte del Municipio.

23. Al respecto, no nos pasa desapercibido que los argumentos anteriores se encuentran dentro del capítulo de la demanda en el que se solicita la suspensión (y no en el apartado específico de actos reclamados). Sin embargo, se insiste, el hecho de que se haya solicitado la suspensión de este acuerdo es más bien consecencial con la postura de valorarlo como un acto impugnado por parte del Municipio.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, con número de registro digital: 177048, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."

<sup>15</sup> Incluso, al resolver el recurso de reclamación 141/2019-CA y confirmar el acuerdo del incidente de suspensión de la presente controversia, esta Primera Sala partió de la idea de afectación al Municipio por parte de este acuerdo que autoriza la intervención en la tesorería municipal. Es por ello que, se expresó que: "*En tanto, lo que pretende el recurrente no es la suspensión del acto impugnado en el asunto, sino que se revise la fundamentación del 'Acuerdo por el que se autoriza intervenir a la Tesorería del Ayuntamiento de Mixtla de Altamirano, Veracruz a fin de supervisar y evaluar el gasto programado', a través de la medida cautelar; esto es, que se revise la presunta ilegalidad de actos que deben ser cuestionados, en todo caso, en el expediente principal. Así, el actor confunde el acto impugnado, con la violación constitucional de la que se duele, lo cual –como se dijo– es una cuestión de fondo por la que no es procedente conceder la suspensión*". (Página 26 del engrose).



24. El artículo 14 de la ley reglamentaria de la materia<sup>16</sup> dispone que los actos respecto a los cuales se puede otorgar la suspensión son aquéllos que motivan las controversias constitucionales; por lo que, en ciertos escenarios, la solicitud de suspensión de un acto presupone su impugnación. A nuestro juicio, se subraya, esto es lo que ocurre en el caso concreto, pues es evidente en la demanda la afectación que describe el Municipio por parte de este acto; por lo que identificarlo como parte de la litis resulta congruente con su intención de desaparecer sus efectos a través de una declaratoria de inconstitucionalidad con fundamento en el artículo 115 constitucional.

25. En suma y tal como se adelantó, esta Suprema Corte estima entonces como normas y actos impugnados los precisados al inicio de esta sentencia, los cuales se detallan nuevamente para mantener la claridad explicativa:

a) El acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el cuatro de julio de dos mil diecinueve, mediante el cual se autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio a fin de supervisar y evaluar el gasto programado.

b) El Decreto 273, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el diez de julio de dos mil diecinueve, mediante el cual se decreta como medida cautelar la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio de Mixtla de Altamirano por la presunta pérdida del orden y la paz pública y se designa un concejo municipal, y

c) Los artículos 126 y 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz (por virtud de su alegado primer acto de aplicación).

26. Mismos cuya existencia se encuentra acreditada: respecto al tercero, porque son normas que no requieren mayor prueba y, respecto al acuerdo y al decreto, al acreditarse con los ejemplares de los Periódicos Oficiales del Estado

<sup>16</sup> "Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el Ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable. ..."





de Veracruz (de los cuales no existen constancias en el expediente que hayan dejado de surtir sus efectos).

#### IV. OPORTUNIDAD

27. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos y normas generales,<sup>17</sup> respectivamente. Cuando se trata de *actos*, el plazo transcurrirá del día siguiente (a) al en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo impugnado, (b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o (c) al en que el actor se ostente sabedor. En el caso de *normas generales*, el plazo comenzará a correr a partir del día siguiente (a) a la fecha de su publicación, o (b) al día siguiente de que se produzca su primer acto de aplicación. A su vez, artículo 3 del mismo ordenamiento señala que en los plazos solo se contarán los días hábiles.<sup>18</sup>

28. En el caso que nos ocupa, del apartado de precisión de la litis se advierte que el Municipio impugnó dos actos (el acuerdo que autoriza la intervención en la Tesorería y el Decreto 273) y *dos disposiciones normativas* (los artículos 126 y 147). Mientras que el acuerdo y el decreto<sup>19</sup> se refieren a una actuación

<sup>17</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 ..."

<sup>18</sup> "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ... II. Se contarán sólo los días hábiles, y ..."

<sup>19</sup> Acuerdos y decretos de esta índole ya han sido categorizados como actos por esta Suprema Corte. Por ejemplo, el Tribunal Pleno al fallar la **controversia constitucional 31/2014**, calificó como acto (párrafo 32 de la ejecutoria) un decreto en el que se ordenaba la suspensión provisional de un Ayuntamiento y se nombraba un administrador municipal. Por su parte, la Segunda Sala al resolver la **controversia constitucional 25/2015**, señaló que se reputaba como acto (página 17 de la ejecutoria) un decreto por el cual se iniciaba el procedimiento de desaparición del respectivo Ayuntamiento y se ordenaba su suspensión provisional.



de vigilancia, suspensión de cargos y nombramientos que, aunque se prolonga en el tiempo, está dirigida a regular una circunstancia particular del ente municipal; los preceptos de la ley detentan los elementos de generalidad y abstracción propios de toda norma general y establecen consecuencias de derecho para todos los que se coloquen en su supuesto normativo. En ese escenario, se estima conveniente analizar la oportunidad en la presentación de la demanda respecto a cada uno de ellos.

### Primer acto reclamado

29. En torno al acuerdo que autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio, esta Sala estima que **la demanda fue presentada oportunamente**, toda vez que este acto fue dado a conocer a partir de su publicación el jueves cuatro de julio de dos mil diecinueve en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz (sin que en el expediente exista constancia que el actor fuera notificado o se hiciera sabedor del mismo de manera previa). Así, el plazo para su impugnación corrió del cinco de julio del dos mil diecinueve al dos de septiembre del mismo año,<sup>20</sup> y dado que el sello de recepción de la demanda ante esta Suprema Corte es del quince de julio de dos mil diecinueve, es evidente que se cumple con el requisito de temporalidad.

---

Al respecto, debe destacarse que un acto, para ser catalogado como tal, no necesariamente se agota de manera instantánea ni tiene que abarcar a una sola persona (puede abarcar incluso a un conjunto o a un género de sujetos). A los actos se les categoriza de esa manera porque, precisamente, a través de ellos se delimitan aspectos específicos y/o se regulan situaciones concretas o individuales de manera inmediata o prologanda en cierto tiempo, de los cuales es posible identificar tiempos, personas o lugares. Esto es lo que ocurre con los citados acuerdo y decreto.

Por el contrario, las normas generales son aquellas prescripciones jurídicas que correlacionan un antecedente, caso o condiciones de aplicación con una solución normativa modalizada deónticamente (obligatorio, permitido o prohibido) o que establecen condiciones para el surgimiento o la producción de resultados o cambios normativos, las cuales gozan de un grado de generalidad, abstracción y permanencia que permite, consiguientemente, crear, modificar, extinguir o regular situaciones jurídicas. Características que no se satisfacen al ordenar intervenir la tesorería únicamente del citado Municipio o al ordenar suspender provisionalmente un determinado Ayuntamiento y designar de manera específica un consejo municipal.

<sup>20</sup> De este cómputo se descontaron los días 6, 7, 13, 14 y 16 al 31 de julio; 3, 4, 10, 11, 17, 18, 24, 25 y 31 de agosto y 1 de septiembre, todos de 2019, en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 159 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los artículos 3 y 70 del mismo ordenamiento.



### Segundo acto reclamado

30. La demanda también **fue presentada en tiempo** en relación con el Decreto 273, ya que el mismo fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado el miércoles diez de julio de dos mil diecinueve. En consecuencia, el plazo de treinta días hábiles para combatirlo por este medio de control constitucional (sin que en el expediente exista constancia que el actor fuera notificado o se hiciera sabedor del mismo de manera previa) corrió del once de julio de dos mil diecinueve al seis de septiembre del mismo año<sup>21</sup> y, como se dijo, la demanda fue recibida el quince de julio de dos mil diecinueve.

### Normas generales

31. En cuanto a los citados artículos 124 y 147 impugnados, estimamos que cada uno de ellos amerita un pronunciamiento en específico.

32. En principio y en relación con el artículo **126 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz**,<sup>22</sup> esta Corte llega a la conclusión de que resulta **improcedente** su examen de regularidad en el presente procedimiento. A nuestro parecer, esta norma no fue aplicada ni en el acuerdo que autoriza la intervención ni en el Decreto 273, por lo que no concurre el escenario impugnativo relativo al acto de aplicación. Asimismo, la presentación de la controversia es extemporánea por lo que hace al diverso supuesto de temporalidad ligado a su publicación (analizado oficiosamente), dado que la demanda se presentó mucho tiempo después a los treinta días posteriores a la publicación de tal artículo. Lo anterior, conforme a lo siguiente.

<sup>21</sup> De este cómputo se descontaron los días sábados y domingos así como los días que corrieron del dieciséis al treinta y uno de julio por ser parte del primer periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>22</sup> **Artículo 126.** El Congreso del Estado tiene competencia para calificar la gravedad, según el caso, para la procedencia de la suspensión o la revocación del mandato. Cuando proceda la revocación del mandato, el Congreso del Estado podrá sancionar con la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. La inhabilitación será de uno a diez años."



33. El artículo 126 de la Ley Orgánica Municipal Local prevé la competencia del Congreso del Estado de Veracruz para calificar la gravedad de las conductas u omisiones llevadas a cabo por un integrante del Ayuntamiento para suspender o revocar su mandato. Este precepto se encuentra inserto en el capítulo II titulado "*De la suspensión y revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento*" y se relaciona, entre otros, con los artículos 124, 125<sup>23</sup> y 131 a 147 de la propia ley, en los cuales se establece que el Poder Legislativo puede suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de los ediles del Ayuntamiento por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, detallándose las causas graves para dicha suspensión o revocación de mandato y su procedimiento.

34. En ese sentido, interpretando esta norma de manera sistemática con el resto de la legislación, es notorio que la Ley Orgánica Municipal contempla varios mecanismos que inciden en el cargo y/o integración de un Ayuntamiento, los cuales gozan de supuestos regulativos diferenciados. Por un lado se prevé la suspensión o revocación de uno o de varios de los integrantes del Ayuntamiento y, por otro lado, bajo requisitos distintos, se permite a su vez al Congreso Estatal suspender y declarar la desaparición de la totalidad del Ayuntamiento.

35. Consiguientemente y atendiendo a este contexto normativo, se advierte que en ninguno de los actos reclamados en la presente controversia se hizo referencia expresamente al artículo 126 y, además, tampoco se aplicó de manera implícita. El artículo 126 no tiene injerencia alguna en un proceso de suspensión y/o desaparición de un Ayuntamiento. Su objeto se limita al supuesto de suspensión o revocación de uno o varios mandatos de ediles.

<sup>23</sup> "Artículo 124. El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de los ediles."

"Artículo 125. Son causas graves para que se suspenda o revoque el mandato de los ediles, además de las que señala el artículo 13 de la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las siguientes: I. Faltar a las sesiones del Ayuntamiento, sin causa justificada, por tres veces dentro del período de tres meses, o dejar de desempeñar las atribuciones propias de su encargo; II. Dejar de presentarse a las sesiones del Ayuntamiento o al desempeño de su atribuciones, cuando habiendo solicitado su separación al cargo, el Congreso no haya resuelto sobre la procedencia de ésta; III. La comisión de delitos intencionales durante su encargo; o IV. Los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus atribuciones."



36. Por ello, contrario a la pretensión del actor, la impugnación de esta norma resulta más bien improcedente. El acuerdo o el decreto reclamados no pueden calificarse como actos de aplicación y esta disposición no ha sufrido ningún cambio normativo desde su última reforma el ocho de agosto de dos mil siete; lo que nos lleva a decretar el **sobreseimiento** con fundamento en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>24</sup>

37. Ahora bien, en torno a la impugnación del diverso **artículo 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado**,<sup>25</sup> de la demanda se advierte que su impugnación se alegó con motivo de su primer acto de aplicación (el cual se argumenta es el Decreto 273). Llevando a cabo dicho análisis, esta Corte considera que la impugnación de esta norma también deviene como **improcedente, tal como se evidenciará en el apartado relativo al estudio de fondo** de esta ejecutoria.

38. Si bien, como se puede observar de lo descrito en párrafos precedentes, es ordinario que, en el apartado sobre la oportunidad de interposición de una demanda de controversia constitucional, se realice el análisis sobre si una norma fue o no aplicada a través de un acto para efectos de verificar uno de los escenarios de temporalidad en su impugnación. Ello, pues si la norma fue aplicada y la demanda se presenta dentro del plazo impugnativo referente a ese acto de aplicación, se aduce que la controversia es oportuna en cuanto al reclamo de la norma; mientras que, si no fue aplicada, se decreta el sobreseimiento de la acción por lo que hace a dicha disposición siempre y cuando no se encuentre tampoco dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la respectiva norma.

<sup>24</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."

<sup>25</sup> **Artículo 147.** Cuando el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, al recibir la denuncia, con base en ésta y otros informes que recabe, tenga conocimiento que exista grave alteración del orden público, preventivamente y con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, suspenderá provisionalmente al o los acusados y llamará a los suplentes, si esto último no fuese posible, designará un concejo municipal; en todo caso, nombrará una Comisión de tres diputados para que le den posesión a la brevedad posible. Dicha resolución se notificará a los acusados y se publicará en la Gaceta Oficial del Estado. Dictada la resolución a que se refiere este artículo se continuará con el procedimiento ordenado en el presente capítulo."



39. No obstante, cabe destacar que por lo que hace al citado **artículo 147**, el presente asunto tiene ciertas características que lo hacen singular y que lleva a esta Corte a desarrollar dicho análisis junto con el estudio de fondo de la materia de la litis. Como se desprende de la descripción de los conceptos de invalidez, parte del examen de regularidad constitucional del acto reclamado se relaciona intrínsecamente con los alcances del referido artículo 147; a saber, si esta norma es o no fundamento para que el Congreso del Estado de Veracruz decrete la suspensión provisional de todo un Ayuntamiento como *medida cautelar* al iniciar un procedimiento de desaparición. El Poder Legislativo demandado alega que esta norma puede interpretarse de manera extensiva cubriendo dicho objeto, mientras que el Municipio actor afirma tajantemente que el precepto fue indebidamente interpretado y que, por ello, el decreto detenta una importante deficiencia normativa.

40. En ese tenor, se insiste, al estar relacionado el examen de la aplicabilidad de la norma con el estudio de fondo, lo más óptimo para justificar la conclusión en el presente fallo es efectuar el análisis de la norma y su alegada aplicación junto con el estudio propiamente dicho del Decreto 273. Adelantando, como se dijo, que la conclusión a la que llegaremos es de improcedencia por extemporaneidad.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

41. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y, de conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>26</sup> tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales esa entidad, Poder u órgano, quien podrá comparecer a juicio por conducto del

<sup>26</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."



funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

42. Al respecto, el Municipio presentó la demanda de controversia constitucional por conducto de Ricardo Pérez Marcos, quien se ostenta con el carácter de síndico único. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de siete de junio de dos mil diecisiete,<sup>27</sup> así como con la relación de ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el veintiocho de diciembre de dos mil diecisiete.<sup>28</sup>

43. En relación con su capacidad de representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo, el juicio de lesividad y representar legalmente al Ayuntamiento.

44. De acuerdo con las disposiciones anteriores, el síndico único cuenta con la representación del Municipio y, por lo tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional. Esta cuestión incluso ha sido reconocida por este Alto Tribunal en el criterio P./J. 52/2000: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO."<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Fojas 36 a 38 del expediente.

<sup>28</sup> *Ibidem*, fojas 39 a 55 vuelta.

<sup>29</sup> Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p. 720, con número de registro digital: 192100, de texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste



45. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico del Municipio posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que **cuenta con la legitimación activa necesaria para promover la presente controversia.**

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

46. En el auto admisorio de dieciocho de julio de dos mil diecinueve se tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

47. Por parte del **Poder Legislativo demandado** acudió Georgina Maribel Chuy Díaz, quien se ostenta como subdirectora de Servicios Jurídicos y delegada del Congreso del Estado de Veracruz. Este carácter fue acreditado con copia del acuerdo legislativo del veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho,<sup>30</sup> mediante el cual se le designa subdirectora de Servicios Jurídicos, y con el oficio delegatorio PRES/232/2018,<sup>31</sup> documento con el que el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado delegó en ella la representación jurídica del Congreso Local.

48. Sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo se desprenden del artículo 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz,<sup>32</sup> en relación con el artículo 20, fracción III, del

---

lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello."

<sup>30</sup> Foja 427 del expediente.

<sup>31</sup> *Ibidem*, foja 428.

<sup>32</sup> **Artículo 24.** El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."





Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso del Estado de Veracruz.<sup>33</sup> Esto porque el primero prevé la facultad del presidente de la Mesa Directiva del Estado de delegar la representación legal del Congreso Local, mientras que el segundo habilita a la subdirectora de Servicios Jurídicos para recibir dicha delegación de facultades. Así, dado que se acreditó la delegación de mérito, se concluye que **el Poder Legislativo demandado cumple con el presupuesto de legitimación pasiva.**

49. En cuanto al **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**, también se reconoce su legitimación pasiva, pues este fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno de la entidad.<sup>34</sup> Dicho carácter fue acreditado con la copia certificada del nombramiento expedido por el gobernador del Estado el primero de diciembre de dos mil dieciocho.<sup>35</sup> Sus facultades de representación se encuentran previstas en el artículo 49, fracciones XVIII y XXIII, de la Constitución Local;<sup>36</sup> los artículo 8, fracción X, 9, fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz;<sup>37</sup> el artículo 15, frac-

<sup>33</sup> **Artículo 20.** A la Subdirección de Servicios Jurídicos le corresponden las funciones siguientes:

...

"III. Actuar, en representación del Congreso por acuerdo delegatorio de su presidente, en los juicios, diligencias, trámites administrativos y jurisdiccionales, en los que el mismo sea parte; ..."

<sup>34</sup> La legitimación para representar al Poder Ejecutivo de Veracruz por parte de este funcionario público ya fue reconocida previamente por esta Primera Sala. Véase, entre otros tantos precedentes, uno de los últimos resueltos: la controversia constitucional 218/2019, fallada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>35</sup> Foja 465 del expediente.

<sup>36</sup> **Artículo 49.** Son atribuciones del gobernador del Estado: ...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; ...

"XXIII. Las demás que la Constitución Federal, esta Constitución, las leyes federales y las del Estado le otorguen."

<sup>37</sup> **Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá: ...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado; ..."

**Artículo 9.** Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:



ción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz,<sup>38</sup> y en el acuerdo delegatorio publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete.<sup>39</sup>

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

50. El Poder Legislativo demandado hace valer tres causales de improcedencia, las cuales se estiman como **infundadas**.<sup>40</sup>

"I. Secretaría de Gobierno ..."

**"Artículo 17.** La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable."

<sup>38</sup> **"Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes: ...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos (sic), nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."

<sup>39</sup> **Acuerdo Delegatorio que autoriza al secretario de Gobierno y al subsecretario Jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.**

**"Primero.** Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter. ..."

<sup>40</sup> Esta Sala advierte de los autos del presente juicio que el Poder Legislativo demandado interpuso un recurso de reclamación en contra del auto que admitió la demanda, pues en su consideración la improcedencia de la controversia se advertía de manera manifiesta e indudable desde la demanda. Este recurso fue recibido por esta Suprema Corte el veinte de agosto del dos mil diecinueve; no obstante, por un error el mismo nunca fue tramitado. Ahora bien, esta omisión de trámite no provoca la reposición del procedimiento, pues los aspectos de procedencia son de estudio oficioso y se realizan en el presente apartado. Además, la única causa de improcedencia que se hizo valer en el recurso de reclamación coincide con una de las planteadas en la contestación de demanda (el



51. En primer lugar, sostiene que el Ayuntamiento actor no actúa como órgano municipal en funciones, pues el mismo se encuentra suspendido en virtud de la medida cautelar impuesta en el Decreto 273 y, por lo tanto, no se encuentra legitimado para accionar el presente medio de control constitucional. Este razonamiento es **infundado**, pues parte de un argumento incorrecto.

52. El Decreto 273 es justamente uno de los actos impugnados y lo es, precisamente, por haber decretado la suspensión provisional del Ayuntamiento municipal. De este modo, afirmar que este Ayuntamiento no tiene facultades para cuestionar la constitucionalidad del Decreto 273 por encontrarse suspendido presupone que este decreto es constitucional, lo que es materia de análisis del fondo de este asunto. En consecuencia, esta causal de improcedencia debe desestimarse.

53. Como segundo argumento, el Congreso Local plantea que el Decreto 274 es un acto dentro del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento municipal y, por ende, no se agotó la vía legalmente prevista para la resolución del conflicto. Para el demandado, esto implica que se trata de un acto de *carácter provisional* en contra del cual no procede controversia constitucional, pues en todo caso el Municipio deberá esperar al dictado de la resolución definitiva; es decir, la desaparición del Ayuntamiento. Este razonamiento también resulta **infundado**.

54. A pesar de que es cierto que el Pleno de esta Suprema Corte ha interpretado que las controversias constitucionales son improcedentes en contra de los actos no definitivos en los procesos legislativos de los cuales forman parte,<sup>41</sup>

---

carácter provisional del Decreto 273 dentro del procedimiento de desaparición del Municipio), por lo que el mismo de todas maneras se estudia en esta resolución.

<sup>41</sup> Véanse las tesis de jurisprudencia P./J. 79/2005 y P./J. 88/2004, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA UN ACTO QUE NO ES DEFINITIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL DEL CUAL FORMA PARTE." y "CONTROVERSIA CONSTITU-



dicha interpretación se basa en la premisa de que estos actos no definitivos no pueden causar por sí mismos un principio de afectación en la esfera competencial de la autoridad actora. Si esta premisa no es cierta por las particularidades de un asunto, entonces no se actualiza la causal de improcedencia planteada.

55. Al respecto, el Tribunal Pleno ya ha sentado jurisprudencia sobre la viabilidad de impugnación de la suspensión temporal de los Ayuntamientos municipales y ha declarado que dicho acto *"es susceptible de ser analizado por la Suprema Corte ... en controversia constitucional, toda vez que aun cuando fue dictado por el Congreso de la entidad como una medida cautelar dentro del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, aquel acto puede estudiarse independientemente del citado procedimiento, ya que por sí mismo y desde el momento en que entró en vigor afectó de manera inmediata y directa al Ayuntamiento en su integridad"*.<sup>42</sup>

56. No es obstáculo de lo anterior el hecho de que el Poder Legislativo demandado haya designado un concejo municipal con las mismas atribuciones

---

CIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO.", respectivamente.

<sup>42</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 16/2005, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de dos mil cinco, con número de registro digital: 178776, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO DE UN MUNICIPIO PUEDE SER ANALIZADO EN ESA VÍA. El acto por el cual la Legislatura de un Estado declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de un Municipio es susceptible de ser analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversia constitucional, toda vez que aun cuando fue dictado por el Congreso de la entidad como una medida cautelar dentro del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, aquel acto puede estudiarse independientemente del citado procedimiento, ya que por sí mismo y desde el momento en que entró en vigor afectó de manera inmediata y directa al Ayuntamiento en su integridad, impidiendo la continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, y tal afectación no podrá ser reparada al momento del dictado de la sentencia, en atención a que los fallos emitidos en aquella vía no pueden tener efectos retroactivos; máxime si el Ayuntamiento del Municipio actor se encuentra suspendido desde que tal acto entró en vigor, pues ante la indeterminada duración de la medida cautelar, de facto se convierte en una desaparición del Ayuntamiento.". Precedente: Controversia constitucional 43/2004. Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Estado de Oaxaca. 9 de noviembre de 2004. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.



que el Ayuntamiento suspendido. La integridad del Ayuntamiento no debe ser entendida en el sentido de que haya *alguien* a la cabeza del gobierno municipal, sino como una garantía de que este gobierno sea administrado por el Ayuntamiento electo en un proceso democrático. Al final, la comunidad municipal le otorgó un mandato político a dicho Ayuntamiento por un plazo determinado y éste debe respetarse salvo en los casos excepcionales que autoriza la Constitución Federal.<sup>43</sup>

57. Por lo anterior, la designación del concejo municipal por parte del Congreso Local no implica que no haya una afectación en la integridad del Ayuntamiento municipal; afectación que es susceptible de un análisis de constitucionalidad con independencia de que aún no se haya declarado la desaparición del Ayuntamiento. Esto nos lleva a desestimar la causa de improcedencia bajo estudio.

<sup>43</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 115/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, noviembre de dos mil cuatro, con número de registro digital: 180168, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO. De la exposición de motivos de la reforma al artículo citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. En ese tenor, si el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisitos para que las Legislaturas Locales suspendan Ayuntamientos o declaren su desaparición, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros, que la ley prevea las causas graves para ello, que se haya otorgado previamente oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos, y que dicho acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, es indudable que cualquier acto que afecte tanto el ejercicio de las atribuciones como la integración del mencionado ente municipal, sin cumplir con tales requisitos, es inconstitucional.". Precedente: Controversia constitucional 49/2003. Municipio de San Miguel Quetzaltepec, Mixe, Estado de Oaxaca. 24 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.



58. Por último, el Poder Legislativo refiere que el Decreto 273 no le causa ningún perjuicio al órgano de gobierno municipal (ausencia de interés legítimo), pues el mismo tuvo a bien instituir un concejo municipal con todas las funciones del Ayuntamiento. Lo **infundado** de este argumento se hace evidente a la luz de lo ya dicho: la institución de un concejo municipal no previene la afectación en la integridad de un Ayuntamiento municipal.

59. Dicho de otra manera, la regularidad constitucional de la integración de un concejo municipal, como parte del decreto reclamado, constituye parte de la invasión competencial que aduce el Municipio actor, pues tal cuestión implica un reemplazo de los gobernantes que fueron electos por el voto directo de la comunidad municipal por otras personas que son designados directamente por el Poder Legislativo Local. Esto, como vimos, se relaciona directamente con el ámbito competencial que el actor pretende proteger mediante la demanda y, por ende, forma parte de la materia central de análisis de la sentencia.

\*\*\*\*\*

60. Al margen de estas causales de improcedencia, esta Sala no advierte ninguna otra que tenga que ser analizada de oficio, por lo que se procede al estudio de fondo del asunto.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

61. De acuerdo con lo precisado en los apartados anteriores, la litis del presente asunto se circunscribe analizar la existencia o no de una invasión competencial con motivo: (a) del acuerdo mediante el cual se autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio, y (b) del Decreto 273, en correlación con la regularidad constitucional del artículo 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz. El problema jurídico que plantea el acuerdo de intervención gira en torno al *principio de libre administración de los recursos municipales* y, el relativo al artículo 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz y el Decreto 273, versa sobre la *integridad del Ayuntamiento municipal*.

62. A partir de esta delimitación, esta Sala considera que la mejor forma de abordar la materia de constitucionalidad del presente asunto consiste en seg-



mentar el análisis de fondo en dos sub-apartados: en el primero abordaremos lo relativo al acuerdo que autoriza la intervención (**VIII.1**) y, en el segundo, se llevará a cabo el análisis del resto de la materia de la controversia constitucional (**VIII.2**).

### VIII.1.

#### **Análisis del acuerdo mediante el cual se autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio**

63. El texto del citado acuerdo, publicado el cuatro de julio de dos mil diecinueve, es el que se transcribe a continuación:<sup>44</sup>

**"Gobierno del Estado**  
**"Poder Legislativo**  
**"Congreso del Estado**

"Al margen un sello que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Poder Legislativo.—Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"La Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33 fracción XLV y 38 de la Constitución Política Local; 18 fracción XLIX y 47 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 75 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo; y en nombre del pueblo, expide el siguiente:

"Acuerdo:

**"PRIMERO.** Se autoriza intervenir a la Tesorería del Ayuntamiento de Mixtla de Altamirano, Veracruz de Ignacio de la Llave, a fin de supervisar y evaluar que el gasto programado cumpla con los objetivos establecidos dentro de los crite-

<sup>44</sup> Debe subrayarse que en el acuerdo impugnado no se nombró a ningún interventor en particular, pues de la demanda del Municipio parecería que tal cuestión fue su objeto. En realidad, lo que hizo el Poder Legislativo demandado fue autorizar la intervención en la Tesorería municipal de manera genérica, a fin de supervisar y evaluar el gasto programado del Ayuntamiento.



rios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia, con apego al margo (sic) legal que le rige.

"**SEGUNDO.** Comuníquese el presente acuerdo a la Secretaría General del Honorable Congreso del Estado para los efectos legales a que haya lugar.

"**TERCERO.** Publíquese el presente acuerdo en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno Del Estado.

"Dado en el salón de sesiones de la LXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los cuatro días del mes de julio del año dos mil diecinueve.

"**José Manuel Pozos Castro diputado**

"Presidente

"Rúbrica.

"**Jorge Moreno Salinas diputado**

"Secretario

"Rúbrica."

64. Para combatir este acuerdo, el Municipio argumenta, entre otras cuestiones, que éste implica una restricción a su garantía de libre administración de la hacienda municipal, contraviniendo el artículo 115 constitucional. En sentido opuesto, el Poder Legislativo demandado defiende su constitucionalidad diciendo que se expidió con fundamento en su facultad de fiscalización del gasto público de los Ayuntamientos municipales prevista en dicha Norma Constitucional.

65. Esta Suprema Corte considera como **parcialmente fundada** la petición de invalidez del Municipio actor. En suma, es cierto que las Legislaturas Locales pueden revisar y fiscalizar el ejercicio que los Municipios de su Estado hagan de sus recursos; esta facultad deriva explícitamente del artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal<sup>45</sup> y es viable que los Estados

<sup>45</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...





detallen la forma en que la ejercen a través de su normativa local.<sup>46</sup> Sin embargo, esa facultad no puede ser ejercida ni arbitrariamente ni bajo cualquier supuesto; de lo contrario, se permitiría a las Legislaturas un grado tal de intervención en los Municipios que prácticamente haría nugatorio el régimen de autonomía municipal.

66. Así, esa Corte estima que el acto reclamado **desatiende** precisamente las pautas establecidas en el artículo 105 constitucional. A saber, aunque es viable desde un punto de vista general autorizar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios, el problema en el caso concreto radica en que la autorización que se cuestiona se hizo sin ningún tipo de límite temporal; deficiencia que es suficiente para declarar su **invalidez**.

67. Para explicar a detalle esta conclusión, en los siguientes párrafos describiremos el parámetro de regularidad y precedentes aplicables y las razones específicas de invalidez del acuerdo reclamado.

#### Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

68. No es la primera ocasión en que esta Suprema Corte se pronuncie sobre actos que inciden en la administración de los recursos municipales. Es criterio reiterado de esta Corte que la libertad hacendaria municipal es una garantía constitucional de los entes municipales que, entre otros muchos aspectos, incluye un ámbito competencial de libre administración de los recursos públicos.

69. Sin embargo, también se ha dicho que esta facultad no es ilimitada. Como se precisó en la controversia constitucional 16/1998 y se reiteró en la

---

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, **revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas**. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. ..."

<sup>46</sup> Esto así se ha reconocido en las controversias constitucionales 15/1998, 10/1999 y 327/2001, todas ellas resueltas por el Tribunal Pleno por unanimidad de votos en las sesiones públicas del once de mayo del dos mil, trece de febrero de dos mil uno y ocho de julio de dos mil tres, respectivamente.



44/2005, esta libertad "está acotada por las disposiciones del Texto Constitucional que, al facultar a las Legislaturas Locales para intervenir en la determinación de los ingresos de los Municipios y en la revisión de su cuenta pública, buscan garantizar la transparencia en la utilización de los recursos públicos a través del control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades".<sup>47</sup> Es decir, la Constitución autoriza cierto grado de intervención a las Legislaturas para el debido ejercicio de los recursos públicos que se entregan a los Municipios; no obstante, esa **facultad tampoco le confiere una prerrogativa absoluta** a los Congresos Locales para intervenir en el ejercicio de los recursos por parte de los Municipios. Al final, entre la libertad hacendaria municipal y la facultad de fiscalización de los recursos municipales debe haber un balance; y la esfera de atribuciones que la Constitución le confiere a los Municipios debe servir como línea de frontera.

70. Esto último fue particularmente enfatizado por el Tribunal Pleno en la **controversia constitucional 372/2001** –que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 54/2003–.<sup>48</sup> En este precedente, el objeto de análisis era el artículo 47, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder

<sup>47</sup> Controversia constitucional 44/2005, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del veintidós de enero de dos mil ocho, p. 54. Esta controversia reiteró el criterio que se había fijado desde la diversa controversia constitucional 16/1998, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del once de mayo del dos mil.

<sup>48</sup> Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1058, con número de registro digital: 183317, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERVENCIÓN A LA TESORERÍA MUNICIPAL. ES INCONSTITUCIONAL LA QUE REALIZA LA LEGISLATURA DE UN ESTADO CUANDO LA LEY NO SEÑALA CUÁLES SERÁN SUS ALCANCES Y LÍMITES. Conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas Estatales están facultadas para revisar y fiscalizar la cuenta pública municipal, razón por la cual las disposiciones encaminadas a normar su realización encuentran como soporte de su constitucionalidad el propio artículo 115. Ahora bien, para el cabal ejercicio de esa atribución, las mencionadas legislaturas pueden incluir como normas de desarrollo, tanto disposiciones tendentes a sancionar conductas, positivas o negativas, por las que se evada su cumplimiento o se contravengan expresamente, lo que impediría la ejecución de los actos necesarios para la realización de esa tarea fiscalizadora, como aquellas que tiendan a asegurar su cumplimiento, como sería la posibilidad de decretar medidas precautorias; sin embargo, **dichas normas de desarrollo, ya sea que su naturaleza o fines sean precautorios o punitivos, no pueden llegar al extremo de vulnerar la esfera de atribuciones de que constitucionalmente goza el Municipio fiscalizado, particularmente la de administrar libremente su hacienda**, esto es, la esfera de atribuciones que aquél tiene, constituye el extremo y límite de las facultades de revisión y fiscalización que tiene atribuidas la legislatura.



Legislativo del Estado de México,<sup>49</sup> el cual preveía la posibilidad de decretar la intervención de la Tesorería municipal ante el incumplimiento reiterado de determinadas obligaciones por parte del Municipio fiscalizado, sin precisar si el interventor sólo tenía la función de revisar la administración del Municipio o también la de administrar la propia hacienda fiscalizada.

71. El Tribunal explicitó que la falta de determinación del artículo lo hacía **inconstitucional**, pues "*una intervención que puede llegar a administrar la hacienda pública municipal sería contraria a la libre administración municipal, y excedería la facultad de revisión y fiscalización de la hacienda pública*".<sup>50</sup> Asimismo, se especificó que las normas que desarrollan la facultad de fiscalización por parte de las Legislaturas "*no pueden llegar al extremo de vulnerar la esfera de atribuciones de que constitucionalmente goza el fiscalizado, en este caso, el Municipio*"; en otras palabras, "*la esfera de atribuciones de que goza el fiscalizado ... funge como extremo y límite de las facultades de revisión y fiscalización que tiene atribuidas el fiscalizador*".<sup>51</sup>

72. Lo anterior llevó a esta Corte a precisar que la facultad de revisión y fiscalización de las Legislaturas Locales tiene límites tanto *materiales* como *temporales*.<sup>52</sup> Sobre los primeros, el ejercicio de esta facultad debe ser respetuosa del contenido íntegro del artículo 115 constitucional. Debe respetar, en primer

---

**En consecuencia, si determinada legislación faculta a la Legislatura Estatal para intervenir la tesorería municipal y no determina cuál es su objetivo, alcance y límites materiales y temporales, sino que se circunscribe a establecer la facultad para realizar tal intervención, no hay elementos que permitan determinar si es sólo de vigilancia o en grado de administración, además de que tampoco puede definirse cuál será su duración, ni cómo se llevará a cabo, de manera que ante la incertidumbre jurídica de tal situación, se torna vulnerable la libre administración de la hacienda pública municipal, y debe estimarse inconstitucional tal disposición.**

<sup>49</sup> "Artículo 47. ... La Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, podrá solicitar a la autoridad competente, la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público municipal que corresponda; **en su caso, hasta la intervención de la tesorería respectiva**, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones I, V y VI de este artículo."

<sup>50</sup> Controversia constitucional 327/2001, *Op. Cit.*, p. 129.

<sup>51</sup> *Ibid.* p. 118.

<sup>52</sup> En el momento en que se hizo el contraste entre el artículo 47 impugnado y el estándar de validez fijado por el artículo 115 constitucional se llegó a la siguiente conclusión: "En este contexto, la inconstitucionalidad en el presente radica en una cuestión de grado, o más bien de falta de definición del



lugar, que el gobierno de los Municipios corresponde al Ayuntamiento que fue producto de una elección popular directa (fracción I); en segundo, que son los propios Municipios los que manejarán su patrimonio (fracción II) y, por último, que la administración de la hacienda municipal corresponde directamente a los Municipios (fracción IV).<sup>53</sup> De aquí que cualquier intervención que se haga en la hacienda municipal por parte de los Congresos Locales no puede equivaler a que este segundo órgano *administre* los recursos del primero. En todo caso, la intervención debe restringirse a una mera *vigilancia*, pues sólo así se cumplirá con los *límites materiales* que impone el artículo 115 constitucional.

73. Por su parte, los denominados *límites temporales* son de fácil comprensión: el acto mediante el cual se revisa y fiscaliza al Ayuntamiento municipal debe estar acotado a un plazo determinado. De otro modo no hay forma de saber el grado de intervención al que está sujeta una determinada Tesorería municipal, pues el acto de revisión y fiscalización podría extenderse a perpetuidad sin que haya nada que lo justifique. Así, la ausencia de un plazo determinado es susceptible de provocar por sí misma la inconstitucionalidad del ejercicio de esta facultad.

#### Aplicación al caso concreto

74. Ahora bien, para poder analizar el acuerdo impugnado de acuerdo con estos lineamientos, lo primero es establecer por qué el precedente citado (**controversia constitucional 372/2001**) puede ser aplicado por analogía al presente caso. Al respecto, esta Sala advierte que en aquella ocasión el objeto de análisis era una *norma general* que desarrollaba la facultad fiscalizadora de la Legislatura Local, mientras que en este asunto lo que se reclama es un *acuerdo* que emite el Poder Legislativo en ejercicio de dicha facultad.

---

grado y características en que opera la intervención de la tesorería municipal, como serían el **aspecto temporal y material** que pudiera revestir dicha intervención, pues ante la falta de definición de temporalidad se llega a una falta de establecimiento del grado de intervención de que será objeto la tesorería.". *Ibíd.* p. 128.

<sup>53</sup> Estas facultades exclusivas de los Municipios así fueron destacadas en la controversia constitucional 10/1999, *Op. Cit.* pp. 120-121.



75. En nuestra consideración, esta diferencia no impide una aplicación analógica. Si las Legislaturas Locales no pueden expedir normas que pasen por alto los límites materiales y temporales señalados, y si la actuación de este Poder siempre debe encontrar fundamento en la ley (principio de legalidad), entonces tampoco pueden emitirse ningún tipo de acuerdo que menoscabe dichos límites materiales y temporales. De aquí que sea procedente estudiar el acuerdo impugnado a la luz de los lineamientos formulados en los párrafos anteriores.

76. En este sentido, resulta que el acuerdo impugnado respeta los *límites materiales* de todo acto de revisión y fiscalización, pues delimita la intervención en la Tesorería del Municipio a una mera *supervisión y evaluación* de que el gasto programado cumpla con los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia. Así, dado que únicamente se plantea una supervisión y evaluación en el uso de los recursos públicos (no una arrogación total de las facultades), podemos concluir que el Congreso Local está ejerciendo un acto de *vigilancia* y no de *administración*, de acuerdo con la pauta marcada por el artículo 105 constitucional.

77. Empero, esta Sala advierte que a pesar de los límites en cuanto al alcance material, el acuerdo actualiza una **irregularidad** relativa a la temporalidad. Es notorio que este acuerdo **no restringe a ningún plazo** la intervención en la tesorería del Municipio, lo que abre la puerta a que su duración se encuentre sujeta a la sola voluntad del Poder Legislativo demandado y no a la existencia de las circunstancias que justifican la intervención.

78. En consecuencia, tal como lo argumenta el Municipio actor, esta Suprema Corte considera que el acuerdo impugnado no respeta los *límites temporales* exigibles de todo acto de esta naturaleza. Por lo tanto, debe declararse su **invalidéz** al ser contrario a las premisas que sustentan la autonomía del régimen municipal previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal.

## VIII.2.

### **Análisis del Decreto 273 y del artículo 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz**

79. El texto del decreto reclamado es el siguiente:



**"Gobierno del Estado  
"Poder Ejecutivo  
"Oficina del gobernador**

"Al margen un sello que dice: Veracruz Gobierno del Estado.—Oficina del gobernador. Xalapa—

"Enríquez, julio 9 de 2019

"Oficio número 374/2019

"Cuitláhuac García Jiménez, gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, a sus habitantes sabed:

"Que la Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado se ha servido dirigirme el siguiente decreto para su publicación: ...

"La Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33 fracciones IX y X y 38 de la Constitución Política Local; 128 de la Ley Orgánica del Municipio Libre; 18 fracción I y 47 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 75 y 77 del Reglamento para el Gobierno del Poder Legislativo; y en nombre del pueblo, expide el siguiente:

**"Decreto Número 273**

**"Artículo primero.** La Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en términos de los artículos 4, 33, fracciones IX y X, inciso a) de la Constitución Política del Estado, 128, 130 fracciones I y III 147, 148, 169 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, como medida preventiva, declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Mixtla de Altamirano, por la presunta pérdida del orden y paz pública del Municipio.

**"Artículo segundo.** De conformidad con el artículo 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, se designa un concejo municipal que fungirá en tanto se resuelve en definitiva el procedimiento sobre la desaparición del Ayuntamiento.



El concejo municipal que fungirá en Mixtla de Altamirano se integrará por los ciudadanos Crispín Hernández Sánchez como presidente, Socorro Alba Sandoval Cuevas como vocal primera y Xicoténcatl Atlahua Temoxtle como vocal segundo; así como por Lorenzo Tlehuactle Zopiyactle, Senorina Orea Méndez y Ángel Amador Cano, como suplentes, respectivamente.

**"Artículo tercero.** Se aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento de Mixtla de Altamirano, por actualizarse presuntivamente las causas graves previstas en el artículo 130 fracciones I y III de la Ley Orgánica del Municipio Libre, por tanto, la Comisión instructora deberá realizar las diligencias que estime procedentes para el dictado de una resolución definitiva.

**"Artículo cuarto.** Comuníquese el presente decreto a los ciudadanos gobernador del Estado y presidente del Tribunal Superior de Justicia, para su conocimiento y efectos procedentes.

### **"Transitorios**

**"Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

**"Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

"Dado en el salón de sesiones de la LXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los nueve días del mes de julio del año dos mil diecinueve.

"José Manuel Pozos Castro  
"Diputado presidente rúbrica.

"Jorge Moreno Salinas  
"Diputado secretario rúbrica.

"Por lo tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 49, fracción II, de la Constitución Política del Estado, y en cumplimiento del oficio SG/00000523 de



los diputados presidente y secretario de la Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado, mando se publique y se le dé cumplimiento.

"Residencia del Poder Ejecutivo Estatal, a los nueve días del mes de julio del año dos mil diecinueve.

"Atentamente  
"**Cuitláhuac García Jiménez**  
"Gobernador del Estado Rúbrica."

80. Por su parte, el texto del referido artículo 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz es el que sigue:

"**Artículo 147.** Cuando el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, al recibir la denuncia, con base en ésta y otros informes que recabe, tenga conocimiento que exista grave alteración del orden público, preventivamente y con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, suspenderá provisionalmente al o los acusados y llamará a los suplentes, si esto último no fuese posible, designará un concejo municipal; en todo caso, nombrará una Comisión de tres diputados para que le den posesión a la brevedad posible.

"Dicha resolución se notificará a los acusados y se publicará en la Gaceta Oficial del Estado.

"Dictada la resolución a que se refiere este artículo se continuará con el procedimiento ordenado en el presente capítulo."

81. En síntesis, esta Suprema Corte considera que debe **sobreseerse** la controversia **por lo que hace a la norma reclamada** (ésta no fue *realmente* aplicada en el Decreto 273, lo que lleva a declarar improcedente su impugnación por extemporánea). Sin embargo, debe **declararse la invalidez** de parte del contenido del citado **Decreto 273** por violación a los artículos 16 y 115, de la Constitución Federal: primero, porque justamente es un acto que sufre de una indebida fundamentación y motivación y, segundo, porque su alcance contradice de manera frontal lo previsto en el citado artículo 115 constitucional en relación con





las reglas y principios previstos en nuestra norma fundamental para proteger la conformación en su totalidad de un ente municipal.

82. Para explicar a detalle estas conclusiones, dividiremos a su vez el presente sub-apartado en dos secciones: una relativa a la aplicabilidad o no de la citada norma reclamada y otra al examen específico de constitucionalidad del Decreto 273.

#### Análisis relativo a la aplicabilidad de la norma impugnada

83. Normalmente, cuando se promueve una controversia constitucional en contra de una norma general con motivo de su primer acto de aplicación, se analiza primero la validez de la disposición impugnada y, sólo en el caso de que se determine su constitucionalidad, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez con los que se impugna el acto de aplicación por vicios propios. La conveniencia de este orden metodológico radica en que la inconstitucionalidad de la norma acarrea dicho vicio al acto que fundamenta y, por ende, se hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez dirigidos al acto en particular. Lo anterior, lógicamente, partiendo de la premisa de que la norma reclamada fue efectivamente aplicada en el acto materia de la litis.

84. En el presente asunto, como lo adelantamos, nos vemos **imposibilitados** de realizar un examen de regularidad constitucional de la norma impugnada, pues precisamente encontramos un **problema de procedencia** de índole previo relacionado con la aplicación de la norma y, por ende, con su oportunidad de impugnación. El contenido del artículo 147 no fue realmente aplicado en el acto reclamado, pues si bien se citó de manera formal, lo cierto es que el Congreso ideó un contenido y alcance normativo que no tiene fundamento ni guarda relación con lo dispuesto en ese precepto legal.

85. A mayor abundamiento, como se desprende de los hechos relatados al inicio de la presente sentencia, ante sucesos de criminalidad acontecidos en el Municipio de Mixtla Altamirano (que incluso implicaron la muerte de la presidenta municipal), el gobernador del Estado de Veracruz presentó ante el Congreso Local una petición de desaparición del Ayuntamiento de dicho Municipio, requiriendo como medida cautelar la suspensión provisional del mismo. El Congreso



dio trámite a tal petición, remitiendo el asunto a la Comisión Instructora (que lo registró con el número de expediente LXV/CI/003/2019); la cual el ocho de julio de dos mil diecinueve emitió un dictamen en el que proponía la concesión de tal suspensión provisional, la designación de un concejo municipal y la aprobación del inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento.<sup>54</sup> Dictamen que fue aprobado por el Pleno del Congreso el nueve de julio siguiente, dando lugar al transcrito Decreto 273.

86. En este decreto, el Congreso del Estado afirmó que se actualizan las causas graves para aprobar el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento; aclarando que procedía, como medida cautelar, suspender provisionalmente a los acusados; es decir, al Ayuntamiento. Para ello, se sostuvo que si bien el acto definitivo radica en determinar la procedencia o no de la desaparición del Ayuntamiento, ello no impedía que, como medida preventiva, se pudiera determinar la suspensión provisional del Ayuntamiento al no constituir un acto privativo de carácter definitivo de imposible reparación.

87. Para el Congreso veracruzano, aunque la norma que regula el procedimiento de desaparición (el artículo 148 de la Ley Orgánica del Municipio Libre)<sup>55</sup> **no hacía mención expresa** de medidas cautelares, bajo los criterios de interpretación funcional y sistemática autorizados por los artículos 1o., 14 y 133 constitucionales, estas medidas provisionales se encuentran previstas en el **artículo 147** inmediato anterior y se desarrollan a partir del derecho interno mexicano y el de los tratados internacionales.

88. En palabras del Congreso, "*ante la ausencia de detalle normativo*" sobre los procedimientos de suspensión y desaparición de los Ayuntamientos, resultaba "*válido reconocer como facultad autónoma y soberana de esta Legislatura*

<sup>54</sup> Foja 516 y ss. del expediente en que se actúa.

<sup>55</sup> **Artículo 148.** Cuando el Congreso del Estado al recibir la denuncia, tenga conocimiento de que se han presentado las causas previstas en el artículo 130 de esta ley, de inmediato la turnará a la Comisión Instructora, para que sin demora notifique al Ayuntamiento, reciba las pruebas y alegatos que éste ofrezca y emita un dictamen sobre la procedencia o improcedencia de la declaración de desaparición del Ayuntamiento. Con vista en el dictamen, el Congreso del Estado resolverá lo procedente."



*la de instruir estos procedimientos de la manera que estime conveniente, es decir, el Congreso puede determinar los requisitos, términos, cargas procesales, medidas precautorias, medios de defensa y demás formalidades que deberán satisfacerse dentro de tales procedimientos, máxime que no existe precepto constitucional alguno que impida la aplicación de una medida precautoria dentro de los mismos".<sup>56</sup>*

89. Por ende, *"aún y cuando normativamente dentro del procedimiento de desaparición de Ayuntamientos, no se contempla el dictado de medidas cautelares, ello no debe interpretarse como la imposibilidad jurídica de su existencia".* A juicio del Congreso, *"de una interpretación conforme y sistemática de los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal; 41, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; 41 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia; 40, 41 de la Carta de San Francisco; 25, numerales 2 y 3 del Reglamento de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; ante el riesgo inminente o la posibilidad que el derecho tutelado se vulnere en mayor dimensión, es procedente que esta Comisión Instructora, mediante un ejercicio de control difuso de convencionalidad ex officio, en beneficio directo de grupo determinado de personas, conceda la medida preventiva solicitada".* Ello, pues en el caso se buscaba proteger el orden público y el interés social y estaban presentes las condiciones de peligro en la demora, irreparabilidad del daño y apariencia del buen derecho.

90. Bajo ese contexto y tal como se adelantó, se estima que el uso que le dio el Congreso Estatal al citado **artículo 147 impugnado** para fundamentar el Decreto 273 partió, en realidad, de una incorrecta valoración de su contenido. A nuestro juicio, de una lectura textual y sistémica de este dispositivo legal se advierte claramente que no abarca el contenido atribuido en el decreto; más bien, el Congreso de la entidad utilizó este precepto **aun cuando no se daban sus condiciones de aplicación**, extendiendo indebidamente su alcance a partir de una alegada interpretación conforme, funcional y sistemática.

<sup>56</sup> Dictamen aprobado por el Pleno del Congreso de Veracruz el ocho de julio de dos mil diecinueve, p. 5.



91. El artículo 147 prescribe, en términos textuales, que el Congreso del Estado (o, en su caso, la Diputación Permanente) podrá *suspender provisionalmente* al o a los acusados si, al recibir la denuncia, tiene conocimiento de que existe una grave alteración del orden público en el Municipio en cuestión (lo que lleva a llamar a los suplentes y, si ello no es posible, designar un concejo municipal). Por ende, la pregunta que se realizó el Congreso Estatal al emitir el decreto reclamado fue si esta norma podía o no servir como fundamento legal para, durante el trámite de un procedimiento de desaparición, dictar una medida cautelar consistente precisamente en la suspensión provisional del Ayuntamiento. **La respuesta debió haber sido negativa.**

92. En primer lugar, este precepto legal se encuentra inserto dentro del capítulo IV de la Ley Orgánica del Municipio Libre relativo al "*Procedimiento para la suspensión y revocación de mandato de los miembros del Ayuntamiento y suspensión de Ayuntamientos*", inmerso en el título Sexto "*De los servidores públicos municipales*". Al respecto, como ya se mencionó, la ley contempla distintos procedimientos que afectan la integración total o parcial de un Ayuntamiento; sin embargo, cada uno es regulado en sus propios términos, con únicamente algunas reglas comunes.

93. En el capítulo I de este título de la ley se detallan los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales (artículos 114 a 123), entre ellos el derecho y deber constitucional a desempeñar el cargo como miembro de un Ayuntamiento. En el capítulo II se establecen los supuestos de la suspensión y revocación de los mandatos de los miembros del Ayuntamiento (artículos 124 a 127). En el capítulo III se abordan las reglas comunes de suspensión y declaración de desaparición de los Ayuntamientos. Posteriormente en el referido capítulo IV se desarrolla el procedimiento para los casos de suspensión y revocación de los mandatos y, únicamente, de la figura de suspensión de Ayuntamiento. Por su parte, en el capítulo V se regula el procedimiento relativo a declarar la desaparición de un Ayuntamiento.

94. Así, a diferencia del argumento utilizado por el Congreso Local, no hay una confusión en las disposiciones normativas de la ley que conllevara la posibilidad de ser solventada interpretativamente. La ley claramente distingue entre el procedimiento de desaparición de los Ayuntamientos (que según el artículo



148 no incluye medidas cautelares) y los otros procedimientos que afectan la integración de las instituciones municipales.

95. Adicionalmente, el artículo 147 textualmente alude a la suspensión provisional del o los acusados como una medida autónoma. A partir de una valoración textual, sistémica y funcional del precepto, se advierte que el legislador local dividió explícitamente los diferentes procedimientos de afectación de la integración de un ente municipal y, a cada uno, le atribuyó características específicas, diferenciando la suspensión del Ayuntamiento de la desaparición del mismo. Siendo importante resaltar que esta distinción entre procedimientos obedece a lo exigido en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal, el cual ya ha sido abordado por esta Suprema Corte.

96. En jurisprudencia reiterada<sup>57</sup> se ha señalado que, con el objeto de preservar la autonomía de los entes municipales y evitar injerencias o intervenciones arbitrarias que afecten el desempeño de un cargo público elegido democráticamente, una Legislatura Local de acuerdo a un procedimiento agravado constitucionalmente sólo tiene facultades para (a) suspender Ayuntamientos, (b) declarar su desaparición y (c) suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.<sup>58</sup> Empero, estos supuestos no pueden confundirse, sino que son autónomos entre sí.

97. Por lo tanto, es posible concluir que, a pesar de haber sido citado de manera expresa en el texto del Decreto 273, **el artículo 147 realmente no fue**

<sup>57</sup> Esta jurisprudencia se detallará en la sección subsecuente donde se analiza de fondo la regularidad constitucional del decreto reclamado. Sin embargo, por ser uno de los criterios que sintetizan de la mejor manera este criterio jurisprudencial, véase lo fallado por el Tribunal Pleno en la **controversia constitucional 31/2014**.

<sup>58</sup> **"Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"I. ...

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



**aplicado en el acto reclamado.** Esta disposición normativa no regula aspectos relacionados con la *suspensión* de un Ayuntamiento como *medida cautelar* al interior de un procedimiento de desaparición de un Ayuntamiento. Así, la decisión tomada por el Poder Legislativo, relativa a extender la medida cautelar de suspensión al procedimiento de desaparición, no puede tener como fundamento al artículo 147. Es una decisión que resulta **totalmente ajena a lo dispuesto en la ley** y, en específico, a lo previsto textual y sistemáticamente en el precepto legal.

98. Por lo tanto, lejos de poder someter al artículo 147 a un examen de regularidad, debe excluirse de la materia de la controversia al ser improcedente su análisis. **De adoptarse una postura contraria**, se permitiría el examen de constitucionalidad de un precepto que, se insiste, de ninguna manera fundamenta la decisión que adoptó el Poder Legislativo de Veracruz; lo que implicaría convalidar una interpretación del Congreso que **no guarda relación con la realidad normativa**.<sup>59</sup> Además, sujetar el precepto legal a un examen de constitucionalidad basándonos en el mero argumento de que fue aludido formalmente en el decreto, llevaría a su vez a esta Suprema Corte (siguiendo nuestros precedentes) al dilema de declarar su inconstitucionalidad a pesar de que es notorio que éste no se relaciona de manera alguna ni prevé la suspensión provisional de un Ayuntamiento para efectos del procedimiento de desaparición del mismo.<sup>60</sup>

99. Por ende, ante la ausencia de aplicación en el acto reclamado del **artículo 147 de la Ley Orgánica Municipal** y toda vez que la última modificación de este precepto se publicó desde la emisión total de la legislación el cinco de enero de dos mil uno, lo que procede es **sobreseer** la controversia constitucional

<sup>59</sup> Aunque esta Suprema Corte en otros asuntos ha aludido teóricamente a una distinción entre enunciados normativos y normas. Sin embargo, ello no quiere decir que toda interpretación que haga un operador jurídico es una interpretación válida y que esa interpretación deba considerarse forzosamente como el contenido normativo de, por ejemplo, un determinado precepto legal. Hay conclusiones que hacen operadores jurídicos de enunciados normativos que no pueden considerarse como una interpretación normativa ni posible ni válida.

<sup>60</sup> Quizá, para el caso concreto, esta distinción entre una indebida valoración de lo dispuesto en un precepto legal y el verdadero contenido normativo de ese precepto no genera mayor incidencia, pues los efectos de la eventual declaratoria de invalidez de ese precepto son *intra partes*. Empero, como criterio es relevante, pues hay casos en donde las declaratorias de inconstitucionalidad de artículos legales serán con efectos generales y sería una contradicción declarar la invalidez de una disposición de la cual realmente no puede derivarse un determinado alcance normativo.



por lo que hace a esta norma en términos del artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.

100. No es obstáculo para esta decisión que, lo previsto en el referido artículo (suspensión provisional como medida cautelar), pueda interpretarse en el sentido que guarda aplicabilidad tanto para los supuestos de suspensión de los mandatos de los integrantes del Ayuntamiento como de suspensión del Ayuntamiento. Poder facultativo que, cabe el cuestionamiento, si es acorde o no a lo previsto en el artículo 115 constitucional. Sin embargo, se reitera, ese escenario normativo **no se actualiza en el caso** porque el procedimiento que dio pie a la decisión del Congreso Veracruzano es de desaparición de Ayuntamientos (no de revocación de mandatos o suspensión del Ayuntamiento). Se insiste, lo regulado en el artículo 147 es totalmente ajeno al procedimiento de desaparición.

101. Asimismo, esta declaratoria de sobreseimiento de la norma no deja sin materia la pretensión del Municipio actor. Como lo explicaremos a continuación, el problema del Decreto 273 no es entonces que se haya fundamentado en una norma con contenido que pudiera repudiarse como inconstitucional, sino que dicho acto se dictó a partir de una indebida fundamentación y motivación, vulnerando a su vez el derecho de audiencia del actor.

### Análisis del Decreto 273

102. Ahora bien, dicho lo anterior y circunscribiéndonos a la materia resultante de la presente controversia constitucional, esta Suprema Corte califica como **fundados** los conceptos de invalidez del Municipio actor en contra del Decreto 273. Para explicar a detalle esta calificativa, en los párrafos que siguen aludiremos a los lineamientos constitucionales que rigen la actuación de una Legislatura Local en relación con procedimientos que afectan la integridad de un Ayuntamiento, para después aplicarlos al caso que nos ocupa y evidenciar las razones que nos llevan a estimar que existe una invasión de competencias.

#### *Precedentes y lineamientos constitucionales*

103. Como se señaló, el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal faculta a las Legislaturas Locales para (a) suspender Ayuntamien-



tos, (b) declarar su desaparición y (c) suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. De estos supuestos, el Tribunal Pleno de esta Corte ha distinguido los siguientes dos ámbitos de afectación que pueden generarse en el Ayuntamiento al que se le imponen estas medidas:<sup>61</sup>

a) Actos que afectan al Ayuntamiento en su integridad: estos se refieren a los primeros dos supuestos descritos; esto es, a la suspensión y a la desaparición de los Ayuntamientos. Esto en virtud de que ambas sanciones se dirigen al órgano en sí mismo y no a alguno de sus integrantes en particular, de modo que es el Ayuntamiento en completitud el que deja de ejercer sus funciones de gobierno.

b) Actos que afectan la integración del Ayuntamiento: estos aluden al tercero de los supuestos descritos, el cual consiste en la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento. A diferencia de los actos que afectan al órgano en su integridad, aquí la sanción recae en alguno de sus miembros considerado individualmente, por lo que el Ayuntamiento seguirá en ejercicio de sus funciones aunque tenga que llamarse al suplente del miembro cuyo mandato es revocado o suspendido.

104. A juicio de esta Suprema Corte, para que proceda cualquiera de estas medidas deben cumplirse tres requisitos, los cuales derivan del mismo artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal:

a) La ley local debe prever las causas graves para suspender a los Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido, o para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

b) Previo a la emisión del acto, se debe otorgar al Ayuntamiento la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos.

c) El acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros debe ser tomado por las dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo Local.

<sup>61</sup> Véase, entre otras, lo fallado en las **controversias constitucionales 49/2003, 43/2004 y 31/2014**.





105. Al respecto, es importante tomar en cuenta la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 constitucional de mil novecientos ochenta y tres (pues fue justamente esta reforma la que incluyó el tercer párrafo de la fracción I de este artículo). De este procedimiento se advierte una posición enfática del Poder Constituyente consistente en que es una prerrogativa constitucional de los Municipios la de mantener la integración de sus gobiernos y la continuidad en el ejercicio de sus funciones.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> "... El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad político-jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

"La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos de una nueva institución: tenemos la del Municipio. ...

"Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más grandes problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política. ...

"Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

"En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del Pacto Federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

"Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.



106. Los Ayuntamientos, órganos representativos de los Municipios, se forman a través de un proceso de elección popular directa y la comunidad municipal les otorga un mandato político a sus miembros para que lo ejerzan por un plazo determinado. Así, cualquier intervención en este plazo debe ser justificada estrictamente por los supuestos extraordinarios que prevé la misma Constitución Federal, pues lo que está en juego es la voluntad popular expresada democráticamente.

---

"Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

"Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para **ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.** ...

**"En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual Texto Constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de Poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.**

"Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo **preservar; las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.**

"Cabe destacar, **como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los Ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia** para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones Locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los Poderes municipales o de los miembros de los Ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión. ..."



107. **Preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas es un objetivo constitucional; el cual provee a los Ayuntamientos de seguridad jurídica en el ejercicio de sus funciones y, en consecuencia, hace efectiva su autonomía política; autonomía que se justifica plenamente por ser producto de la voluntad de la comunidad municipal expresada por los canales democráticos.**<sup>63</sup> Consiguientemente, es un lineamiento plasmado en el Texto Constitucional que los supuestos en los que se autoriza la suspensión o desaparición de los Ayuntamientos y de sus miembros deben verse como *excepciones* a la *regla general* sobre la integridad de los gobiernos municipales.

108. Por lo que, en primer lugar, la normativa local que desarrolla estas facultades por parte de las Legislaturas Locales debe apegarse a lo establecido en la fracción I, tercer párrafo, del artículo 115 constitucional y, al representar excepciones a una regla general, debe interpretarse de manera estricta. Y, en segundo lugar, esto **implica necesariamente que los procedimientos de suspensión de los Ayuntamientos (o de sus miembros) no pueda confundirse o traslaparse con procedimientos de desaparición de los Ayuntamientos.** Estas figuras deben diferenciarse: ambas tienen consecuencias diferentes, responden a hipótesis normativas diversas y se instrumentan a partir de procedimientos que no son iguales.

109. El Tribunal Pleno adoptó esta postura de manera expresa al resolver (por ser uno de los últimos precedentes) la citada **controversia constitucional 31/2014**. En ese asunto el Municipio de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca, presentó una demanda de controversia impugnando dos aspectos: a) el Decreto Número 536 por el que se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca y se faculta a la Junta de Coordinación Política para designar a un encargado de la administración municipal (publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de marzo de dos mil catorce), y b) la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, aplicado en dicho decreto.

---

<sup>63</sup> Esta interpretación de la exposición de motivos fue realizada por el Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 9/2000**, por mayoría de 10 votos, en la sesión pública del dieciocho de junio de dos mil uno. Esta interpretación ha sido reiterada en las **controversias constitucionales 49/2003, 43/2004, 90/2009 y 31/2014**.



110. En el caso, se había iniciado un procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, en el que los promoventes solicitaron la suspensión provisional del mismo. En el Decreto 536, el Congreso Local accedió a tal petición, aplicando el citado artículo 59 que a la letra decía: "*En el caso de desaparición de un Ayuntamiento, se podrá decretar la suspensión provisional de éste ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad. La suspensión provisional se acordará por el Congreso con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, durará hasta en tanto no se emita la resolución definitiva del caso; podrá nombrarse por el propio Congreso un encargado del Municipio, que ejercerá sus funciones hasta que se emita la referida resolución. Antes de emitir esta medida cautelar el Congreso dará oportunidad al Ayuntamiento o su representante de ser oídos y exponer lo que a su derecho proceda*".

111. El Tribunal Pleno, basándose en las consideraciones anteriormente expuestas sobre el alcance del artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución, declaró la **invalidez** de ese artículo 59 de la ley oaxaqueña. En particular, se afirmó que el artículo 115 constitucional al referirse a los actos que afectan al Ayuntamiento en su integridad –entendidos estos como aquellos que afectan al órgano en sí y no a alguno de sus integrantes–, contempla dos procedimientos distintos: la suspensión de los Ayuntamientos y la desaparición de éstos.

112. Por lo que se refiere a la facultad de suspensión de Ayuntamientos, el artículo 115 constitucional en ningún momento la contempla como una medida cautelar, sino que se trata de un procedimiento definitivo que tiene como resultado la suspensión del Ayuntamiento; suspensión que necesariamente deberá tener un plazo específico o tiempo determinado dentro del plazo para el cual haya sido designado el Ayuntamiento para desempeñar sus funciones, pues de lo contrario, se llegaría al extremo del diverso procedimiento también previsto en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional, el de desaparición de Ayuntamiento.

113. Concluyéndose que, si bien el legislador local puede prever la figura de la suspensión de Ayuntamientos, ello lo deberá hacer como una resolución definitiva con un plazo determinado y específico; el cual nunca podrá ir más allá



del tiempo para el que hubiere sido designado el Ayuntamiento, además de que evidentemente deberá contar con todas las garantías de legalidad necesarias, entre ellas, la garantía de audiencia previa.

### *Irregularidad del Decreto 273*

114. Dicho lo anterior y aplicándolo al acto reclamado que nos ocupa, como se adelantó, **se considera que parte del Decreto 273 transgrede de manera directa** los artículos 16 y 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal.

115. A saber, si bien es posible decretar el inicio de un procedimiento de desaparición de un Ayuntamiento (que fue lo que se hizo en el tercer artículo de dicho decreto y tal accionar encuentra cabida en los supuestos constitucionales); el problema de invasión competencial radica en la decisión del Congreso Local de dictar una medida cautelar consistente en suspender *provisionalmente* el Ayuntamiento y designar un concejo municipal mientras durara dicho procedimiento de desaparición. Estas acciones van más allá de lo dispuesto en el artículo 115, de la Constitución Federal, conllevando una indebida fundamentación y motivación y actualizando a su vez una transgresión a la garantía de audiencia municipal.

116. En primer lugar, como se advierte de lo expuesto en párrafos precedentes, el Congreso Local fundamentó su decisión en una norma (el artículo 147) que en realidad no contiene expresamente ni de la que se puede derivar la facultad de suspender provisionalmente un Ayuntamiento y designar un concejo municipal mientras se lleve a cabo el procedimiento de desaparición de un Ayuntamiento. Esta ausencia de fundamento normativo fue incluso advertida al emitirse el acto reclamado (por ello se hizo un ejercicio interpretativo para extenderlo). Así, a nuestro juicio, más que acogerse a un fundamento legal, el Poder Legislativo Veracruzano **actuó fuera del marco de la ley**, tergiversando el contenido de un artículo para utilizarlo formalmente como fundamento.

117. Por su parte, en conjunción con esta deficiencia, se advierte que las consideraciones suscritas para justificar esta postura por parte del Congreso Local (que incluso se basaron en un alegado control difuso de convencionalidad



*ex officio*) y la decisión propiamente dicha de suspender provisionalmente un Ayuntamiento y designar consiguientemente un concejo contradicen de manera frontal al Texto Constitucional. Se da una invasión de competencias municipales en grado de subordinación.

118. A diferencia de la postura del Congreso, por más de que estemos ante una situación que se dice es grave y afecta la seguridad de los habitantes del Municipio, resulta incorrecto afirmar que no existe ninguna previsión constitucional que impida la aplicación de una norma del procedimiento de suspensión dentro del procedimiento de desaparición. Por el contrario, los supuestos de suspensión o desaparición son *excepciones* a la regla general de integridad de los gobiernos municipales, por lo que son de interpretación estricta y no son aplicables a ningún caso que no esté expresamente especificado en las mismas normas.

119. En ese sentido, como detallamos, el artículo 115 de la Constitución Federal contempla tres mecanismos diferenciados para incidir en la función o integración de un ente municipal: (a) la suspensión del Ayuntamiento, (b) su desaparición y (c) la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. Por lo que se refiere a la suspensión (ya sea del Ayuntamiento o de sus miembros), este artículo constitucional **no la valora en ningún momento como una medida cautelar**, sino como un procedimiento definitivo que tiene como finalidad precisamente la suspensión.

120. Además, la suspensión necesariamente deberá tener un plazo específico, el cual nunca podrá superar el tiempo para el cual ha sido designado el Ayuntamiento de mérito. De lo contrario, esta supuesta suspensión equivaldría más bien a una desaparición del gobierno municipal y, si bien las Legislaturas Locales también cuentan con la facultad de desaparición, esta debe seguirse por las causas y procedimientos específicos que defina la ley local y no por las causas y procedimientos de suspensión.

121. Por lo tanto, resulta evidente la inconstitucionalidad del referido alcance del Decreto 273. A partir de éste se *suspendió provisionalmente* al Ayuntamiento del Municipio actor; esto es, se utilizó la facultad de suspensión como una *medida cautelar*, lo que sin duda va más allá de lo autorizado por el artículo 115 constitucional. Misma calificativa opera con la consecuencia directa de esa me-



didca cautelar que fue la designación de un concejo para fungir como autoridad municipal en sustitución de la elegida democráticamente. Además, por si ello fuera poco, el decreto impugnado no restringe la duración de la suspensión a un plazo determinado, sino que se entiende que esta durará hasta que se dicte la resolución definitiva en el procedimiento de desaparición.

122. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala estima que con la emisión del decreto reclamado tampoco se respetó la garantía de audiencia del Municipio actor. De acuerdo con la referida interpretación de esta Corte, para que proceda alguna de las medidas previstas en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal es necesario que se cumpla con tres requisitos, entre los que se encuentra la garantía de que, previo a la emisión del acto de suspensión o desaparición, se otorgue al Ayuntamiento la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.<sup>64</sup>

123. Para ello, lo que debe asegurarse es que los Municipios gocen de la garantía de audiencia que les reconoce el artículo 115 constitucional y, para que esa garantía sea efectiva, es necesario que el Municipio en cuestión tenga conocimiento de los actos o las situaciones de las que se le hace responsable. Solo así podrá rendir las pruebas y formular los alegatos que estime pertinentes. En otras palabras, el real ejercicio de esta garantía presupone un conocimiento de porqué es que se le está dando audiencia al Municipio; un conocimiento de cuál es el procedimiento en el que está, cuáles son sus posibles consecuencias y qué es lo que debe demostrar para evitarlas.

124. De este modo, resulta sumamente relevante que la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz prevea causas y procedimientos diferentes para los supuestos de suspensión y desaparición de Ayuntamientos. Ambas consecuencias normativas, como se desprende de los artículos 129 y 130 de la ley referida,<sup>65</sup> requieren de la actualización de supuestos de hecho

<sup>64</sup> De igual forma, véase las citadas **controversias constitucionales 49/2003, 43/2004 y 31/2014** resueltas por el Tribunal Pleno en las sesiones públicas de veinticuatro de agosto de dos mil cuatro, nueve de noviembre del mismo año y ocho de junio de dos mil quince, respectivamente.

<sup>65</sup> **Artículo 129.** Son causas graves para que se suspenda un Ayuntamiento:

"I. Que incurran en actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho, en términos de lo establecido por el artículo 125 de esta ley; o



diferente y, por ende, las estrategias argumentativas y probatorias de los Municipios muy posiblemente variarán de un procedimiento al otro.

125. Lo anterior, se insiste, tiene una implicación directa en la garantía de audiencia de los Municipios: éstos deben conocer con antelación si están dentro de un procedimiento de suspensión o de desaparición. De otro modo no puede considerarse que se haya cumplido con esta garantía aun cuando el Municipio en cuestión haya acudido a una audiencia y haya aportado pruebas y formulado alegatos. Ello, se insiste, pues dado lo regulado en la legislación en torno a cada procedimiento, cada Municipio está en aptitud de desarrollar las estrategias argumentativas y probatorias que debe formular a fin de evitar las **consecuencias que se prevén para cada procedimiento**.

126. Bajo este contexto y aplicándolo al caso que nos ocupa, esta Primera Sala considera que la decisión de suspender provisionalmente al Ayuntamiento y designar un concejo municipal tomada en el acto reclamado partió de un procedimiento en el que no se garantizó de manera efectiva la garantía de audiencia; lo anterior, a pesar de que los representantes del Municipio acudieron a la audiencia de pruebas y alegatos el veintiocho de junio de dos mil diecinueve. El acuerdo en el que se ordena el emplazamiento del Municipio señala claramente que es en virtud del artículo 148 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz que se cita al Municipio a la audiencia mencionada<sup>66</sup> y, este artículo, hace referencia al procedimiento de *desaparición*, no de *suspensión*.

---

"II. Que por cualquier causa, exista falta de propietarios o suplentes y no hubiere el quórum que permita celebrar sesiones."

**"Artículo 130.** Son causas graves para que se declare desaparecido un Ayuntamiento:

"I. Que se haya perdido el orden y la paz pública del Municipio;

"II. Cuando el Ayuntamiento abandone sus funciones; o

"III. La renuncia o separación mayoritaria de los ediles, declarada procedente por el Congreso del Estado."

<sup>66</sup> En este sentido, en el acuerdo del veinticinco de junio de dos mil diecinueve, expedido por el Poder Legislativo demandado, se establece textualmente lo siguiente: "Se acuerda: ... Segundo. En razón de que el **artículo 148** de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, establece que sin demora se notifique al Ayuntamiento correspondiente; con copia del escrito de denuncia y anexos emplácese al Ayuntamiento Mixtla de Altamirano, Veracruz, para que comparezca a una audiencia pública a celebrarse el viernes veintiocho de junio de este año. ... Cuarto. Dada la inmediatez prevista en el **artículo 148** de la Ley Orgánica del Municipio en comento, la citación a las partes de la audiencia deberá hacerse mediante oficio. ..."





127. Así, los representantes del Municipio acudieron a la audiencia en el entendido de que se trataba de un procedimiento de *desaparición* del Ayuntamiento; procedimiento que, reiteramos, parte de supuestos de hecho distintos que el de *suspensión* y, por ende, es muy probable que requiera una defensa legal distinta. De este modo, en el momento en que se declaró la **suspensión provisional** del Ayuntamiento se violó su garantía de audiencia: el Municipio no se defendió contra todas las consecuencias de este procedimiento y, justamente, no pudo haberlo hecho por no tener el conocimiento de que esta consecuencia normativa (una suspensión provisional como medida cautelar) podía actualizarse.

\*\*\*\*\*

128. Por todas estas razones, esta Sala considera que procede declarar la invalidez parcial del Decreto 273 (únicamente en cierta parte de su contenido) al contravenir lo dispuesto por los artículos 16 y 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Ello, al tenor de los efectos que se precisan en el siguiente apartado.

## IX. DECISIÓN Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

129. A continuación se procede a determinar los efectos de esta ejecutoria conforme a lo establecido en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>67</sup>

130. En principio, se declara la **invalidez total** del acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el cuatro de julio de dos mil diecinueve, mediante el cual se autoriza la intervención en la Tesorería del Municipio a fin de supervisar y evaluar el gasto programado. Declaratoria que implica que la Teso-

<sup>67</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

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



rería municipal ya no puede encontrarse sujeta a supervisión y evaluación del gasto programado con motivo de ese acto reclamado.

131. Por su parte, procede declarar la **inconstitucionalidad** únicamente de los artículos primero y segundo del citado Decreto 273.<sup>68</sup> La consecuencia de esta declaratoria de invalidez es que quede sin efectos la suspensión provisional dictada del Ayuntamiento del Municipio actor, así como la designación que se hizo de un concejo municipal.

132. El Poder Legislativo de la entidad deberá llevar a cabo todos los actos necesarios para garantizar que los integrantes del Ayuntamiento actor sean res-  
titudos en sus funciones,<sup>69</sup> debiendo informar a esta Suprema Corte de Justicia

<sup>68</sup> Se destaca que la **invalidez del Decreto 273 es parcial** y relativa únicamente a sus primeros dos artículos, pues fue en éstos en los que se ordenó la suspensión provisional del Ayuntamiento y se designó a un concejo municipal. El tercer artículo del decreto únicamente aprueba el inicio del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento y, como se destacó en la presente ejecutoria, los Congresos Locales tienen la facultad de llevar a cabo estos procedimientos. Por su parte, el cuarto transitorio solamente alude a la comunicación de este decreto y los transitorios no penden de lo previsto en las normas invalidadas, sino que se refieren a la entrada en vigor del mismo. Sobre esta conclusión, debe resaltarse que no es la primera vez que esta Corte ha declarado la **invalidez parcial de un acto impugnado**. Existen varios precedentes en donde se ha delimitado de esta manera la declaratoria de inconstitucionalidad, dado precisamente que se trataba de actos complejos que no tuvieron un solo objeto.

Por ejemplo, véase las controversias constitucionales de esta Suprema Corte en donde se declaró la invalidez parcial de ciertos decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos en los que se habían concedido pensiones a los trabajadores del estado a cargo del Poder Judicial Local (por ser la última, la **controversia constitucional 186/2018** o la **controversia constitucional 185/2018**, fallada desde el veintidós de mayo de dos mil diecinueve, o la diversa **103/2019**, resuelta por la Segunda Sala el once de septiembre del mismo año). En estos casos se caracterizó a los decretos de pensión como actos, pero se decretó la invalidez sólo de ciertas secciones de los mismos, precisamente, porque los actos eran complejos y se abocaban a particularizar diversos aspectos (de los cuales no todos eran inconstitucionales).

Así, la decisión de si la invalidez de un acto es parcial o total debe atender a las particularidades del caso que se analiza; por lo que, se insiste, en este asunto se estima que no hay razón para invalidar el decreto reclamado en su totalidad, sino sólo el contenido que fue efectivamente combatido por el Municipio; esto es, la suspensión provisional y el nombramiento del concejo municipal.

Esto en términos **análogos** a los efectos que se ordenaron en las **controversias constitucionales 49/2003, 43/2004 y 20/2009**, en las que se declaró la invalidez de las órdenes específicas de suspensión provisional de los Ayuntamientos y los nombramientos de una autoridad administrativa temporal y no la totalidad de los decretos impugnados.



de la Nación las acciones que haya tomado al respecto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la legal notificación de este asunto. Lo anterior, sin perjuicio de la continuación del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento seguido por el Poder Legislativo de la entidad de conformidad con la normatividad aplicable, en el que debe respetarse los lineamientos constitucionales aludidos en la presente ejecutoria.

133. En suma, por todo lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee la controversia constitucional respecto a los artículos 126 y 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, en términos de lo previsto en los apartados IV y VIII de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez del acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el cuatro de julio de dos mil diecinueve, mediante el cual se autorizó la intervención en la Tesorería del Municipio a fin de supervisar y evaluar el gasto programado; así como la invalidez de los artículos primero y segundo del Decreto 273, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el diez de julio de dos mil diecinueve, mediante los cuales se decretó como medida cautelar la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio y se designó un concejo municipal. Esto en los términos y para los efectos precisados en los apartados VIII y IX de la presente ejecutoria.

<sup>69</sup> A diferencia de otros precedentes, se advierte que la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz y la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz no prevén ninguna facultad específica para que el Poder Legislativo **restituya** a los miembros de un Ayuntamiento en sus funciones. La restitución es consecuencia lógica de la presente resolución ante la invalidez decretada. No obstante, se explicita que el Congreso de la entidad debe llevar a cabo todos los actos necesarios para garantizar esta reintegración a efecto de que no haya ninguna posibilidad de que los efectos de esta sentencia no se vean materializados.



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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de las Ministras y Ministros: Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quienes señalaron que están con el sentido de la sentencia, pero con salvedad en las consideraciones; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

Firman el Ministro presidente de la Sala y el Ministro ponente, con la secretaria 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.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 79/2005 y P./J. 88/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, julio de 2005, página 915 y XX, septiembre de 2004, página 919, con números de registro digital: 178011 y 180675, respectivamente.

La parte conducente de las sentencias relativas a las controversias constitucionales 44/2005 y 16/98 citadas en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVII, febrero de 2008, página 1816 y XI, junio de 2000, página 341, con números de registro digital: 20834 y 6504, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la controversia constitucional 267/2019, promovida por el Municipio de Mixtla de Altamirano, Estado de Veracruz.

En sesión virtual de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, la Primera Sala la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro.

Al respecto, si bien coincido con el sentido de la sentencia, en cuanto a declarar: **(a)** el sobreseimiento del artículo 126 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz; **(b)** la invalidez del acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el cuatro de julio de dos mil diecinueve, mediante el cual se autorizó la intervención en la Tesorería del Municipio a fin de supervisar y evaluar el gasto programado; así como **(c)** la invalidez de los artículos primero y segundo del Decreto 273, publicado en la Gaceta Oficial del Estado el diez de julio de dos mil diecinueve, mediante los cuales se decretó como medida cautelar la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio y se designó un concejo municipal.

**Respetuosamente me aparto** de las consideraciones plasmadas en el apartado de oportunidad en donde se señala que la determinación respecto de la temporalidad del artículo 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz es una cuestión relativa al fondo. Ello es así, desde mi óptica dicho precepto sí fue citado expresamente en el Decreto 273, por lo que debió tenerse como efectivamente aplicado y determinarse que era oportuna su impugnación; pudiéndose precisar que la cuestión relativa a su aplicación era una cuestión relativa al fondo.

De esa forma, considero que al analizarse el fondo del asunto debía resolverse que el artículo 147 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz fue indebidamente aplicado en el Decreto 273, debido a que, contrario a lo que sostuvo el Congreso del Estado, dicho precepto no lo autorizaba a suspender de manera precautoria dentro del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, al propio órgano de gobierno municipal; situación que resultaba una infracción más cometida por el Congreso del Estado y reforzaba la inconstitucionalidad del Decreto 273 impugnado.

Por lo expuesto, es que respetuosamente voté en contra de este punto, pero estoy con el sentido de la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 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 15 de julio de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

